



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

PRVI ODJEL

**PREDMET PROJECT-TRADE D.O.O. protiv HRVATSKE**

*(Zahtjev br. 1920/14)*

PRESUDA

Članak 1. Protokola br. 1 • Kontrola upotrebe vlasništva • Članak 6. stavak 1. (građanski aspekt) • Pristup sudu • Poništavanje i povlačenje dionica društva podnositelja zahtjeva u privatnoj banci izravno je utjecalo na njegovo pravo na zaštitu vlasništva i nadišlo puko narušavanje njegova položaja u upravljačkoj strukturi banke • Potvrđen status žrtve • Odluku Vlade nije moglo preispitati nijedno pravosudno tijelo  
Članak 6. stavak 1. (građanski aspekt) • Razumni rok • Nerazumna duljina trajanja postupka od gotovo pet godina na jednoj razini nadležnosti

STRASBOURG

19. studenoga 2020.

*Ova će presuda postati konačna pod okolnostima utvrđenima u članku 44. stavku 2. Konvencije. Može biti podvrgnuta uredničkim izmjenama.*

**U predmetu Project-Trade d.o.o. protiv Hrvatske,**

Europski sud za ljudska prava (Prvi odjel), zasjedajući u vijeću u sastavu:

Krzysztof Wojtyczek, *predsjednik*,

Ksenija Turković,

Aleš Pejchal,

Pauliine Koskelo,

Tim Eicke,

Jovan Ilievski,

Raffaele Sabato, *suci*,

i Renata Degener, *zamjenica tajnika Odjela*,

uzimajući u obzir:

zahtjev protiv Republike Hrvatske koji je Project-Trade d.o.o. („društvo podnositelj zahtjeva“), društvo osnovano u skladu s hrvatskim pravom, podnio Sudu na temelju članka 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Konvencija“) dana 20. prosinca 2013.;

odluku da se Vladu Republike Hrvatske („Vlada“) obavijesti o prigovorima u pogledu pristupa sudu, obrazloženja odluke Ustavnog suda, duljine trajanja postupka i mirnog uživanja vlasništva, a da se ostatak zahtjeva odbaci kao nedopušten;

očitovanja stranaka;

nakon vijećanja zatvorenog za javnost održanog 22. rujna 2020. godine,

donosi sljedeću presudu koja je usvojena na navedeni datum:

## UVOD

1. Predmet se pretežito odnosi na oduzimanje vlasništva koje je proizašlo iz Odluke Vlade o sanaciji i restrukturiranju poslovne banke kojom su dioničarima banke, među ostalim društvu podnositelju zahtjeva, oduzete njihove dionice, te na nemogućnost pristupa sudu u tom pogledu.

## ČINJENICE

2. Društvo podnositelj zahtjeva društvo je s ograničenom odgovornošću sa sjedištem u Zagrebu koje je osnovano u skladu s hrvatskim pravom. Podnositelja je prvotno zastupao g. J. Butigan, a zatim od 15. listopada 2018. godine g. F. Galić, odvjetnici iz Zagreba.

3. Vladu je zastupala njezina zastupnica, gđa Š. Stažnik.

4. Činjenično stanje predmeta, kako su ga iznijele stranke, može se sažeti kako slijedi.

## I. DOGAĐAJI KOJI SU DOVELI DO SPORA

5. Društvo podnositelj zahtjeva bilo je dioničar Croatia banke d.d. (dalje u tekstu: „banka“), dioničkog društva sa sjedištem u Zagrebu koje je

osnovano u skladu s hrvatskim pravom. Banka je bila u potpunom vlasništvu privatnih osoba i trgovačkih društava. Društvo podnositelj zahtjeva imalo je 1.251 dionicu nominalne vrijednosti od 200,00 hrvatskih kuna (HRK) po dionici.

6. Dana 23. veljače 1999. Hrvatska narodna banka (dalje u tekstu: „HNB“) donijela je odluku o imenovanju privremenog upravitelja banke. Na temelju članka 84. stavka 2. Zakona o bankama, od datuma dostave takve odluke sve ovlasti upravljačkih tijela banke preuzeo je privremeni upravitelj (vidi stavak 25. ove presude). Dana 23. kolovoza 1999. HNB je produljio razdoblje na koje je imenovan privremeni upravitelj za još dva mjeseca.

7. U međuvremenu, na temelju vještačenja koje je ukazivalo na to da su dugovi banke znatno veći od njezina temeljnog kapitala i da ona stoga predstavlja rizik za opću stabilnost financijskog tržišta, dana 18. lipnja 1999. HNB je Vladi Republike Hrvatske predložio pokretanje postupka sanacije i restrukturiranja banke, kako je predviđeno domaćim zakonodavstvom.

8. U skladu s tim prijedlogom, Vlada Republike Hrvatske donijela je 23. rujna 1999. godine Odluku o sanaciji i restrukturiranju Croatia banke d.d., Zagreb (Narodne novine br. 98/99 i 53/00 – dalje u tekstu: „Odluka Vlade“). Odluka je objavljena u Narodnim novinama 27. rujna 1999. godine. Od tog su datuma povučene i poništene sve dionice koje su imali dioničari banke. Nakon postupka sanacije, banka je trebala izdati nove dionice, sve na ime Državne agencije za osiguranja štednih uloga i sanaciju banaka (dalje u tekstu: „DAB“). Stupanjem na snagu Odluke prestala su ovlaštenja upravljačkih tijela banke i prava dioničara. Direktor DAB-a morao je imenovati osobu ovlaštenu za upravljanje i zastupanje banke u razdoblju trajanja postupka sanacije i restrukturiranja. Taj postupak je okončan 13. rujna 2000. godine. Odluka, koja je neznatno izmijenjena 25. svibnja 2000. godine, a u odnosu na koju je Ustavni sud kasnije presudio da je po svojoj pravnoj prirodi podzakonski općenormativni akt (propis), a ne pojedinačni pravni akt (vidi stavak 11. ove presude), glasila je kako slijedi:

#### I.

„Pokreće se postupak sanacije i restrukturiranja Croatia banke ...

Postupak sanacije i restrukturiranja Banke provodi Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka (u daljnjem tekstu: Agencija) u skladu sa Zakonom o sanaciji i restrukturiranju banaka i Zakonom o Državnoj agenciji za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka.”

#### II.

Utvrđuje se da Banka na dan 31. svibnja 1999. godine iskazuje:

- a) rizične plasmane i potencijalne obveze u iznosu od 1.809 milijuna kuna, u kojima su sadržani i potencijalni gubici od 517 milijuna kuna;
- b) sumnjiva i sporna potraživanja ... u iznosu od 446 milijuna kuna;

## PRESUDA PROJECT-TRADE D.O.O. protiv HRVATSKE

c) gubitke iz poslovanja u 1998. godini i poslovanja od 1. siječnja do 31. svibnja 1999. godine u iznosu od ukupno 622,2 milijuna kuna.“

### III.

„Gubici iz poslovanja otpisuju se na teret bruto temeljnog kapitala umanjenog za trošak stjecanja vlastitih dionica u iznosu od 264,8 milijuna kuna i na teret posebnih rezervi za neidentificirane gubitke u iznosu od 8,6 milijuna kuna.

### IV.

„Agencija će za sanaciju Banke osigurati 553,5 milijuna kuna od toga:

a) iznos od 348,9 milijuna kuna za pokriće gubitka iz poslovanja, koji se nisu mogli otpisati na teret bruto temeljnog kapitala umanjenog za iznos stjecanja vlastitih dionica i/ili posebnih rezervi za neidentificirane gubitke i

b) iznos od 204,6 milijuna kuna sredstava neophodnih za početnu dokapitalizaciju Banke.

Sumnjiva i sporna potraživanja u iznosu od 336,5 milijuna kuna prenose se na Agenciju.“

### V.

„Agencija će za sanaciju Banke iz točke IV. ove Odluke izdati obveznice u iznosu od 553,5 milijuna kuna s rokom dospijeca 20. travnja 2000. godine uz 7,5% kamata.

### VI.

„Nova početna bilanca Banke izradit će se sa stanjem 1. lipnja 1999. godine.“

### VII.

„Danom objave ove Odluke povlače se i poništavaju dosadašnje dionice Banke.

Banka će izdati nove dionice u iznose od 204,6 milijuna kuna koje će se u cijelosti prenijeti u vlasništvo Agencije.

### VIII.

Danom objave ove Odluke prestaju funkcije Skupštine i Nadzornog odbora Banke, te ovlaštenja Uprave Banke, kao i prava dioničara Banke koja su im pripadala na osnovi dosadašnjih dionica.

Direktor Agencije imenovat će osobu ovlaštenu za upravljanje i zastupanje Banke u razdoblju trajanja postupka sanacije Banke...“

9. Godine 1999. i 2000. petero dioničara banke (među ostalima podnositelji zahtjeva u predmetu *Batinović i Point Trade d.o.o. protiv Hrvatske* (odl.), br. 30426/03, 10. srpnja 2007., vidi stavke 48. - 50. ove presude), ali ne i društvo podnositelj zahtjeva, podnijeli su Ustavnom sudu Republike Hrvatske četiri odvojena prijedloga za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke Vlade. Prigovorili su da su im, kao dioničarima banke, Odlukom povrijeđena ustavna prava zajamčena člankom 48. stavkom 1., člankom 49. stavkom 4. i člankom 50. Ustava Republike Hrvatske (vidi

stavak 20. ove presude). Tvrdili su i da je banka uredno poslovala i da je Odluka stoga bila nepotrebna.

10. Tijekom postupka Ustavni sud je pribavio mišljenja dvaju financijskih vještaka i dvaju profesora trgovačkog prava i prava trgovačkih društava. Financijski vještaci naveli su da Odluka Vlade nije bila ekonomski opravdana niti potrebna, dok su profesori prava naveli da je u suprotnosti s člankom 49. stavkom 4. Ustava (vidi stavak 20. ove presude).

11. Dana 30. siječnja 2003. Ustavni sud obustavio je postupak jer je zakon na kojem se Odluka temeljila, odnosno Zakon o sanaciji i restrukturiranju banaka iz 1994. godine (vidi stavak 26. ove presude), u međuvremenu, 31. svibnja 2000., prestao važiti godine. Dodao je:

„Osporena Odluka po svojoj je pravnoj prirodi podzakonski općenormativni akt (propis), ali pravni učinci koji proizlaze iz [nekih njezinih odredbi] neposredno zadiru u pojedinačna prava jedne kategorije građana (osnivača odnosno bivših dioničara Croatia banke d.d. Zagreb).

...

Ustavni sud Republike Hrvatske napominje da je u pravnom poretku Republike Hrvatske svakom osnivaču i/ili dioničaru Croatia banke d.d Zagreb, koji smatra da su mu temeljem ... osporene Odluke povrijeđena subjektivna prava, osigurana pravna mogućnost ostvarivanja sudske zaštite.

...

Iz dosadašnje sudske prakse je razvidno da je pojedinačna pravna zaštita ostvariva i u parničnom postupku primjenom mjerodavnih odredaba Zakona o obveznim odnosima.

Sudska zaštita protiv eventualnih povreda prava osnivača i bivših dioničara Croatia banke d.d. Zagreb, učinjena osporenim Odlukom, ostvariva je i u sporu utemeljenom na članku 19. stavku 2. Zakona o sudovima [iz 1994. godine], prema kojem su trgovački sudovi nadležni suditi u sporovima u povodu raspolaganja članstvom i članskim pravima u trgovačkom društvu

Konačno, svaki tužitelj (bivši dioničar Croatia banke d.d. Zagreb) ovlašten je protiv presude nadležnog suda ustavnim tužbom pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske ako smatra da mu je sudskom presudom povrijeđeno određeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom Republike Hrvatske.”

12. Dvoje sudaca Ustavnog suda iznijelo je suprotstavljena mišljenja. Tvrdili su da je sud mogao nastaviti postupak apstraktne ustavnosudske kontrole i da je bio ovlašten ocjenjivati ustavnost i zakonitost Odluke Vlade. Smatrali su i da je Odluka Vlade u suprotnosti s Ustavom. Sutkinja koja je iznijela jedno suprotstavljeno mišljenje navela je da u domaćem pravnom poretku ne postoji propisano sredstvo pravne, pa ni sudske zaštite protiv Odluke. Sudac koji je iznio drugo suprotstavljeno mišljenje osporio je stajalište većine da dioničari banke mogu ostvarivati zaštitu svojih prava u redovnom parničnom postupku. Tvrdio je da dioničari ne mogu uspješno ostvarivati takvu zaštitu ako Ustavni sud ne utvrdi da je Odluka Vlade neustavna.

## II. PARNIČNI POSTUPAK U PREDMETU DRUŠTVA PODNOSITELJA ZAHTJEVA

13. Dana 12. rujna 2003. društvo podnositelj zahtjeva podnijelo je tužbu Trgovačkom sudu u Zagrebu protiv banke i DAB-a, tražeći od suda da (a) donese deklaratornu presudu kojom potvrđuje da je društvo i dalje imatelj 1.251 dionice, (b) naloži DAB-u da prenese odgovarajući broj dionica iz svog portfelja na društvo, i (c) naloži banci da upiše društvo kao imatelja tog broja dionica u svoj registar dionica.

14. Tijekom postupka, društvo podnositelj zahtjeva je tvrdilo da je Odluka Vlade o povlačenju i poništavanju njegovih dionica bila neopravdana u ekonomskom smislu jer je banka ispunjavala sve svoje obveze. Dalje je tvrdilo da nisu bile ispunjene relevantne zakonske pretpostavke i da je Odluka u suprotnosti s člankom 48. stavkom 1., člankom 49. stavkom 4. i člankom 50. Ustava (vidi stavak 20. ove presude), a kako je to potvrdio Visoki trgovački sud Republike Hrvatske u svojoj presudi od 21. prosinca 2004. godine u drugom predmetu (vidi stavak 33. ove presude).

15. Presudom od 21. veljače 2006. godine Trgovački sud u Zagrebu odbio je tužbu društva podnositelja zahtjeva.

16. Presudom od 18. lipnja 2008. godine Visoki trgovački sud odbio je žalbu društva podnositelja zahtjeva i potvrdio je prvostupanjsku presudu. Dana 16. rujna 2008. dostavio je svoju presudu punomoćniku društva podnositelja zahtjeva. Mjerodavni dijelovi glase kako slijedi:

„[Društvo podnositelj zahtjeva] u tužbi navodi da je dioničar Croatia banke d.d. i to sa brojem od 1251 dionice, nominalne vrijednosti 200,00 kn za jednu dionicu, međutim, prijedlogom Hrvatske narodne banke (dalje HNB) od 18. lipnja 1999. godine Vlada je donijela bez ikakve osnove 23. rujna 1999. godine Odluku o sanaciji i restrukturiranju Croatia banke ... [Društvo podnositelj zahtjeva] iznosi da [mu] je ovom odlukom oduzeta imovina, a prethodno mu je bilo onemogućeno upravljanje bankom i odlučivanje o njenoj sudbini. [Društvo podnositelj zahtjeva] navodi da se Odluka Vlade zasniva na netočnoj pretpostavci ... jer su potencijalni gubici banke proglašeni stvarnim gubicima, što nije ničim argumentirano, a ni dokazano. Tražbine banke je HNB odnosno Vlada proglasila nenaplativim i to u svoti od 446.000.000,00 kn [...] iako potencijalni gubici nisu stvarni gubici, tim prije što su svi [ti gubici] redom bili osigurani raznim sredstvima osiguranja naplate, npr. hipotekama i slično. [Društvo podnositelj zahtjeva] nadalje smatra da su na temelju netočno utvrđenog činjeničnog stanja poništene dionice svih dioničara, pa tako i njegove .... [Društvo podnositelj zahtjeva] u tužbi nadalje navodi da u cjelokupnom postupku koji je prethodio donošenju odluke Vlade, dioničari nisu imali prilike sudjelovati, niti ... štititi svoje poduzetničke interese, a niti svoja imovinska prava koja proistječu iz dionica koje su zakonito stekli, a koje su im nezakonito oduzete. [Društvo podnositelj zahtjeva] smatra ... da je Odluka Vlade donesena bez zakonom propisanih pretpostavki, tj. na temelju nerealne procjene potencijalnih gubitaka i drugih proizvodno navedenih parametara.

...

Prvostupanjski je sud izvršio uvid u odluku Vlade Republike Hrvatske o sanaciji i restrukturiranju Croatia banke ... i utvrdio koliki su bili gubici banke, koliki je iznos osiguran za sanaciju banke i početnu dokapitalizaciju, te je utvrdio da je člankom 7.

## PRESUDA PROJECT-TRADE D.O.O. protiv HRVATSKE

određeno da se danom objave ove Odluke povlače i poništavaju dosadašnje dionice ove banke, da će banka izdati nove dionice u iznosu od 217.000.000,00 kn, koje će se u cijelosti prenijeti u vlasništvo Agencije, i da prestaju ... prava dioničara koja su im pripadala na osnovu dosadašnjih dionica.

Prvostupanjski sud je izvršio uvid u rješenje Ustavnoga suda i utvrdio da je obustavljen postupak povodom prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti sa Ustavom i Zakonom Odluke o sanaciji i restrukturiranju Croatia banke (list 27. - 38. spisa). [Prvostupanjski] sud je na temelju točke 7. [Odluke Vlade] ... utvrdio da su sve dosadašnje dionice banke povučene i poništene, a da su izdane nove dionice koje su u cijelosti u vlasništvu Državne agencije za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka. Na temelju ovakvoga činjeničnog stanja prvostupanjski sud smatra da dionice [društva podnositelja zahtjeva] više ne postoje, što je razvidno iz odluke Vlade (točka 7.) ... Kako su dakle, dionice [društva podnositelja zahtjeva] poništene i povučene, [prvostupanjski sud] je zauzeo stav da se tužitelju njegove dionice ne mogu vratiti, budući da je [Agencija] stekla svoje dionice na temelju uloga u postupku dokapitalizacije.

...

Žalba nije osnovana.

...

Iz žalbe proizlazi da [društvo podnositelj zahtjeva] nalazi da je prvostupanjski sud pogrešno primijenio materijalno pravo, iz razloga što je svoju odluku utemeljio na Odluci Vlade koja je donesena na temelju Zakona o sanaciji i restrukturiranju banaka [iz 1994. godine], te tužitelj u ... žalbi obrazlaže razloge radi kojih smatra da je Odluka Vlade protuustavna. [Društvo podnositelj zahtjeva] stoga navodi da mu je Vlada Republike Hrvatske bila dužna nadoknaditi tržišnu vrijednost povučenih dionica, a sve sukladno odredbi članka 50. točka 1. Ustava ... Iz navedenih razloga [društvo podnositelj zahtjeva] smatra da prvostupanjski sud ... nije morao primijeniti Odluku Vlade o sanaciji i restrukturiranju Croatia banke. Ovakve ... pravne stavove ovaj sud nalazi neprihvatljivim.

Odlučujući o osnovanosti tužbenog zahtjeva, prvostupanjski sud je bio dužan ocijeniti da li su prvo i drugo tuženici prilikom donošenja svojih odluka postupali sukladno Odluci ... Iz prvostupanjske odluke je vidljivo da je prvostupanjski sud izvršio uvid u rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske i utvrdio da je postupak u povodu prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti sa Ustavom i zakonom Odluke ... obustavljen ... , a što znači da [Odluka Vlade] od strane Ustavnoga suda Republike Hrvatske nije ocjenjivana, pa niti ukinuta. S obzirom na to da je Odluka Vlade Republike Hrvatske u cijelosti provedena, tj. da su dionice [društva podnositelja zahtjeva] poništene i povučene, [prvostupanjski sud] je pravilno zaključio da se dionice [društva podnositelju zahtjeva] više ne mogu vratiti. Ovaj sud prihvaća stav [društva podnositelja zahtjeva] da odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske poslovni broj U-3471/03 od 16. ožujka 2006. godine na koju se pozivaju ... tuženici za ovaj sud nije obvezujuća. Međutim, ovaj sud prihvaća stav iz odluke Ustavnoga suda, koji je ocijenio da [Odluka Vlade] ... predstavlja podzakonski opći normativni akt koji je donijet na temelju mjerodavnih odredaba Zakona o sanaciji i restrukturiranju banaka [iz 1994. godine], a u okviru ovlaštenja propisanih tim Zakonom, slijedom čega je i [Ustavni sud] utvrdio da ... odredba članka 48. Ustava nije povrijeđena. Konačno, i samo [društvo podnositelj zahtjeva] u žalbi navodi da bi Vlada Republike Hrvatske bila dužna naknaditi mu tržišnu vrijednost povučenih dionica, a ne tuženici, koji su Odluku Vlade samo provodili. Stoga ovaj sud smatra da je prvostupanjski sud na utvrđeno činjenično stanje pravilno primijenio materijalno pravo kada je [društvo podnositelja zahtjeva] sa tužbenim zahtjevom odbio.“

17. Dana 14. listopada 2008. društvo podnositelj zahtjeva podnijelo je ustavnu tužbu, tvrdeći da su povrijeđena njegova ustavna prava zajamčena navedenim člancima Ustava (vidi stavak 14. ove presude).

18. Odlukom od 2. listopada 2013. godine Ustavni sud Republike Hrvatske odbio je ustavnu tužbu društva podnositelja zahtjeva te je svoju odluku dostavio njegovu punomoćniku 10. listopada 2013. godine.

19. Taj je sud ispitao predmet na temelju članka 29. stavka 1. Ustava, kojim je zajamčeno pravo na poštenu postupak, te je, pozivajući se na svoja utvrđenja u predmetu br. U-III-736/2005 (vidi stavak 34. ove presude), utvrdio da nije došlo do povrede tog prava. Presudio je:

„U pogledu tvrdnji podnositelja ... da su u ‘ovom postupku prvostupanjski ... i drugostupanjski sud morali izravno primijeniti Ustav i zakon, a ne [Odluku Vlade]’, podnositelj se upućuje na točke 14. do 17. obrazloženja navedenog u odluci Ustavnog suda U-III-736/2005 od 8. srpnja 2013.“

## MJERODAVNI PRAVNI OKVIR I PRAKSA

### I. USTAV

20. Mjerodavni članci Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 56/90 s naknadnim izmjenama i dopunama) glase:

#### **Članak 48. stavak 1.**

„Jamči se pravo vlasništva.“

#### **Članak 49. stavak 4.**

„Prava stečena ulaganjem kapitala ne mogu se umanjiti zakonom niti drugim pravnim aktom...“

#### **Članak 50.**

„1. Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti.

2. Poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.“

21. Članak 115. stavak 3. Ustava glasi kako slijedi:

#### **Članak 115. stavak 3.**

„Sudovi sude na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava.“

22. Prije izmjene uvedene Promjenom Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 76/10) 2010. godine, ta je odredba glasila kako slijedi:



**Članak 115. stavak 3.**

„Sudovi sude na temelju Ustava i zakona.“

23. Člankom 125. Ustava definirana je nadležnost Ustavnog suda. Prve tri točke, u kojima su navedene ovlasti Ustavnog suda u takozvanom postupku apstraktne ustavnosudske kontrole, glase kako slijedi:

**Članak 125.**

„Ustavni sud Republike Hrvatske:

- odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom;

- odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom;

- može ocjenjivati ustavnost zakona te ustavnost i zakonitost drugih propisa koji su prestali važiti ako od tog prestanka do podnošenja zahtjeva ili prijedloga za pokretanje postupka [pred Ustavnim sudom] nije prošlo više od godine dana,

...“

24. Treća točka u članku 125., kojom je Ustavnom sudu omogućeno da ocjenjuje ustavnost zakona i drugih propisa koji su prestali važiti, dodana je Promjenom Ustava Republike Hrvatske iz 2000. godine (Narodne novine br. 113/00), koja je stupila na snagu 9. studenoga 2000. godine.

## II. MJERODAVNO ZAKONODAVSTVO

### **A. Zakonodavstvo kojim su uređeni sanacija i restrukturiranje banaka**

#### *1. Zakon o bankama*

25. Mjerodavne odredbe Zakona o bankama (Narodne novine br. 161/98), koji je bio na snazi od 26. prosinca 1998. do 25. srpnja 2002., glasile su kako slijedi:

## **XV. PRIVREMENI UPRAVITELJ**

### **Članak 82.**

„Kada Hrvatska narodna banka utvrdi da su potencijalni gubici banke ... veći od jamstvenog kapitala banke i u slučaju kada je banka nesposobna za plaćanje imenovati će privremenog upravitelja za tu banku ili će podnijeti prijedlog nadležnom sudu za otvaranje stečajnog postupka nad bankom.“

### **Članak 84.2**

„Dostavom odluke o imenovanju privremenog upravitelja prestaju sve ovlasti uprave, nadzornog odbora i glavne skupštine banke, koje istodobno preuzima privremeni upravitelj.“

## **XVI. SANACIJA BANAKA**

### **Članak 90.**

„Na prijedlog Hrvatske narodne banke Vlada Republike Hrvatske može donijeti odluku o provođenju postupaka sanacije banke ako utvrdi da je to od posebnog državnog interesa i ako se utvrdi da su iscrpljene druge mogućnosti sprječavanja narušavanja stabilnosti ukupnoga financijskog sustava države.“

### *2. Zakon o sanaciji i restrukturiranju banaka*

26. Mjerodavne odredbe Zakona o sanaciji i restrukturiranju banaka (Narodne novine br. 44/94), koji je bio na snazi od 11. lipnja 1994. do 23. svibnja 2000., glasile su kako slijedi:

#### **Članak 11. stavak 1.**

„Odluku o sanaciji i restrukturiranju banke donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Narodne banke Hrvatske.“

## **B. Zakonodavstvo kojim je uređena organizacija pravosuđa**

27. Člankom 5. Zakona o sudovima iz 1994. godine (Narodne novine br. 3/94 s naknadnim izmjenama i dopunama), koji je bio na snazi od 22. siječnja 1994. do 28. prosinca 2005., bilo je predviđeno kako slijedi:

#### **Članak 5.**

„1. Sudovi sude na osnovi Ustava i zakona.

2. Sudovi sude i na osnovi međunarodnih ugovora koji su dio pravnog poretka Republike Hrvatske. Sudovi primjenjuju i druge propise koji su donijeti sukladno Ustavu, međunarodnom ugovoru ili zakonu Republike Hrvatske.“

28. Tekst članka 5. Zakona o sudovima iz 2005. godine (Narodne novine br. 150/05 s naknadnim izmjenama i dopunama), koji je bio na snazi od 29. prosinca 2005. do 13. ožujka 2013., gotovo je istovjetan.

## **C. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske**

29. Članak 37. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine br. 99/99 s naknadnim izmjenama i dopunama, dalje u tekstu: „Ustavni zakon o Ustavnom sudu“), koji je na snazi od 24. rujna 1999., glasi kako slijedi:

#### **Članak 37.**

“(1) Ako [redovni] sud u postupku utvrdi da zakon koji bi trebao primijeniti, odnosno pojedina njegova odredba nisu suglasni s Ustavom, zastat će s postupkom i podnijeti Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu suglasnosti zakona, odnosno pojedine njegove odredbe s Ustavom

(2) Ako [redovni] sud u postupku utvrdi da drugi propis koji bi trebao primijeniti, odnosno pojedina njegova odredba nisu suglasni s Ustavom i zakonom, na konkretan slučaj će neposredno primijeniti zakon [*exceptio illegalis*], a [istovremeno] će Ustavnom sudu podnijeti zahtjev za ocjenu suglasnosti spornog propisa, odnosno pojedine njegove odredbe s Ustavom i [dotičnim] zakonom.“

#### **D. Ostalo zakonodavstvo**

30. Mjerodavne odredbe Zakona o obveznim odnosima iz 1978. godine, koji je bio na snazi od 1. listopada 1978. do 31. prosinca 2005., u vezi sa zastarom, odnosno članci 360., 376., 388. i 392., citirani su u predmetu *Baničević protiv Hrvatske* ((odl.), br. 44252/10, stavak 13., 2. listopada 2012.). Konkretno, člankom 376. predviđeno je da potraživanje naknade štete zastarijeva za tri godine od kad je oštećenik doznao za štetu i za osobu koja je štetu učinila, a u svakom slučaju u roku od pet godina od kada je šteta nastala.

31. Mjerodavna odredba Zakona o parničnom postupku o ponavljanju postupka nakon konačne presude Europskog suda za ljudska prava, odnosno članak 428.a, citiran je u predmetu *Lovrić protiv Hrvatske* (br. 38458/15, stavak 24., 4. travnja 2017.).

32. Mjerodavne zakonske odredbe o pravnim sredstvima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u Hrvatskoj u razdoblju od 29. prosinca 2005. do 13. ožujka 2013. izložene su u predmetu *Vrtar protiv Hrvatske* (br. 39380/13, stavci 52. - 55., 7. siječnja 2016.).

### **III. MJERODAVNA PRAKSA**

#### **A. Mjerodavna praksa u pogledu tužbi bivših dioničara Croatia banke protiv banke i DAB-a**

33. U presudama br. Pž-6234/04-2 od 21. prosinca 2004. i Pž-6233/04-3 od 19. siječnja 2005. Visoki trgovački sud odlučivao je u predmetima u kojima su tužitelji, dioničari Croatia banke, tužili banku i DAB na nadležnom trgovačkom sudu, tvrdeći da su im oduzete dionice i prava iz tih dionica bez ikakve naknade. Zatražili su od suda da; (a) donese deklaratornu presudu kojom potvrđuje da su oni još uvijek imatelji određenog broja dionica, (b) naloži DAB-u da prenese odgovarajući broj dionica iz svog portfelja na njih, i (c) naloži banci da ih upiše kao imatelje određenog broja dionica u svoj registar dionica. Presudivši u korist tužitelja, Visoki trgovački sud izravno je primijenio članak 48. stavak 1. i članak 49. stavak 4. Ustava (vidi stavak 20. ove presude). Izričito je naveo da je Odluka Vlade od 23. rujna 1999. godine u suprotnosti s potonjim člankom. To je obrazložio kako slijedi:

„Naime, svako ograničenje ili oduzimanje prava sadržanih u dionici bilo bi protivno ovoj odredbi Ustava, jer bi značilo umanjeње ili oduzimanje članskih prava stečenih ulaganjem kapitala u dioničko društvo.“

34. Ustavni sud je proveo ocjenu ustavnosti i zakonitosti obiju presuda povodom ustavnih tužbi Croatia banke. U odlukama br. U-III-736/2005 i U-III/1706/2005, donesenim 8. srpnja 2013. i objavljenim u Narodnim novinama 24. odnosno 31. srpnja 2013. godine, Ustavni sud je presudio u korist banke. Ukinuo je presude Visokog trgovačkog suda i vratio predmete na ponovno odlučivanje. Ustavni sud presudio je, *inter alia*, da nikada nije odlučio o ustavnosti i zakonitosti Odluke Vlade od 23. rujna 1999. godine jer je relevantni postupak apstraktne ustavnosudske kontrole bio obustavljen (vidi stavak 11. ove presude). To je značilo da se mora pretpostaviti da je Odluka u skladu s Ustavom. Dovodeći u pitanje ustavnost Odluke, Visoki trgovački sud prekoračio je svoju nadležnost. Tako presudivši, Ustavni sud ni na koji se način nije pozvao na svoju odluku br. U-III-3471/2003 od 16. ožujka 2006. godine (vidi stavak 36. ove presude).

## **B. Mjerodavna praksa u pogledu tužbi za naknadu štete bivših dioničara Croatia banke protiv države**

35. U presudi br. Rev-x 1053/15-2 od 24. svibnja 2016. Vrhovni sud Republike Hrvatske odbio je reviziju koju je izjavio bivši dioničar Croatia banke protiv presuda nižih sudova kojima je odbijena njegova tužba za naknadu štete protiv države. Mjerodavni dio njegove presude glasi kako slijedi:

„U revizijskom stadiju postupka je sporno ima li tužitelj pravo na naknadu štete zbog povlačenja i poništenja 2079 dionica Croatia banke, koje povlačenje je provedeno na temelju Odluke Vlade Republike Hrvatske o sanaciji i restrukturiranju Croatia banke ... od 23. rujna 1999.

...

Prvostupanjski sud je jasno naveo pretpostavke koje moraju biti ispunjene za uspostavu prava na naknadu štete: moraju postojati ... štetnik i oštećenik, štetna radnja koja je počinjena od strane štetnika, šteta na strani oštećenika, uzročna veza između štetne radnje ... i štete koja je nastala oštećeniku te protupravnost štetne radnje.

Navodi tužitelja izneseni u reviziji... mogu se u bitnome svesti na tvrdnju o odgovornosti ... [države] zbog toga što je Vlada RH donijela navodno nezakonitu i neustavnu Odluku o sanaciji i rekonstrukciji Croatia banke. Ovim navodno protupravnim radnjama tužitelju je nastala šteta oduzimanjem prava vlasništva na dionicama bez naknade bilo u novcu ili u novim dionicama koje je [banka] izdala u postupku sanacije.

U ovom slučaju međutim nedostaje protupravnost u postupanju [države] kao jedan od ključnih elemenata za uspostavu ... prava tužitelja na naknadu štete od tuženika.

... prije ostalog valja imati na umu da je Ustavni sud... obustavio postupak ocjene suglasnosti Odluke Vlade sa Ustavom i zakonom...

Međutim valja također imati na umu da se Ustavni sud ipak izjasnio o tom pitanju povodom ustavne tužbe u pojedinačnom predmetu. Pravno shvaćanje Ustavnog suda izraženo je u [njegovoj] Odluci poslovni broj U-III-3471/2003, a prema kojemu [Odluka Vlade], kojom su povučene i poništene dionice Croatia banke, pa tako i dionice

## PRESUDA PROJECT-TRADE D.O.O. protiv HRVATSKE

tužitelja, bez naknade, nije suprotna odredbama članka 48. stavak 1. ili članka 49. stavak 3. Ustava ...

...

Stoga, [radi] rješenja ovog spora, valja poći od pravnog shvaćanja zauzetog u navedenoj odluci Ustavnog suda.

Glede tvrdnje tužitelja da su sudovi trebali... primijeniti institut ekscepcije nezakonitosti i odbiti primjenu Odluke Vlade na konkretan slučaj, odnosno, [da su tužitelju] trebali dosuditi naknadu štete..., [Vrhovni sud] se poziva na pravno shvaćanje u odlukama Ustavnog suda poslovnih brojeva U-III-736/2005 i U-III-736/2005 [obje] od 8. srpnja 2013., u kojima je izričito otklonjena mogućnost primjene instituta ekscepcije nezakonitosti...

Ovaj sud nije posebno ulazio u analizu može li država uopće odgovarati zbog posljedica donošenja neustavnih zakona i podzakonskih propisa, jer u ovom slučaju nije od strane Ustavnog suda RH utvrđena takva neustavnost, a jedino je Ustavni sud RH mogao donijeti takvu odluku. Svi postupci za ocjenu suglasnosti Odluke Vlade o sanaciji i restrukturiranju Croatia banke su obustavljeni rješenjem Ustavnog suda ... od dana 30. siječnja 2003.

Sukladno odredbi čl. 56., 57. i 58. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu..., utvrđenje neustavnosti i nezakonitosti propisa je ključna pretpostavka za zaštitu prava povrijeđenih eventualno neustavnim propisom.

Stoga, bez obzira što su tužitelju eventualno povrijeđena vlasnička prava provođenjem Odluke [Vlade] kojom su poništene i povučene dionice Croatia banke, ...treba poći od toga da u radnjama [državnih] organa i tijela nije bilo protupravnosti. Ustavni sud nikada nije donio odluku kojom bi utvrdio da je Odluka Vlade o sanaciji neustavna i nezakonita, niti je tu Odluku [ukinuo ili poništio]...[Stoga] provedbom takve Odluke, država nije postupila protupravno.

Budući da nije ispunjena jedna od općih pretpostavki za naknadu štete po čl. 154. st. 1. ZOO-a, nije bilo potrebno utvrđivati ostale pretpostavke propisane odredbama ZOO-a ili posebnih propisa kojima je propisana odgovornost tijela države.

Zbog iznijetih razloga je valjalo odbiti reviziju kao neosnovanu.”

### C. Druga mjerodavna praksa

36. U odluci br. U-III-3471/2003 od 16. ožujka 2006. godine, koja je objavljena u Narodnim novinama br. 43/06 od 19. travnja 2006., Ustavni sud odbio je ustavnu tužbu koju je podnio Miljenko Kovač (vidi stavke 48. i 51. - 52. ove presude), bivši dioničar Croatia banke, protiv presuda nižih sudova kojima je odbijena njegova tužba protiv banke zbog stjecanja bez osnove. Mjerodavni dio te odluke glasi kako slijedi:

“ Podnositelj smatra da su mu osporenim presudom Županijskog suda u Bjelovaru povrijeđena ustavna prava zajamčena člancima 48. stavkom 1., 49. stavkom 1., 2. i 4. i 50. Ustava Republike Hrvatske.

Ističe da je od tužene banke kupio njezine redovne dionice u vrijednosti od 37.200,00 kn, te da je [Odlukom Vlade] o sanaciji i restrukturiranju Croatia banke d.d. Zagreb od 27. rujna 1999. godine prestao biti vlasnikom tih dionica. Podnositelj navodi da je navedenom Odlukom ... ostao bez svojih dionica dok je tužena banka zadržala uplaćeni

iznos za kupljene dionice, te smatra da je riječ o čistom primjeru instituta stjecanja bez osnove.

...

Podnositelj u ustavnoj tužbi ističe povredu odredbe članka 48. stavka 1. Ustava, koja jamči pravo vlasništva, a povredu navedenog ustavnog prava obrazlaže time što mu je Odlukom Vlade prestalo pravo vlasništva spornih dionica.

...

U konkretnom slučaju poništavanjem dionica podnositelju su prestala članska prava kojima je raspolagao kao imatelj dionica.

S obzirom ... da je Odluka Vlade [kojom su poništene] dionice podnositelja po svojoj naravi podzakonski općenormativni akt koji je donijet na temelju mjerodavnih odredaba Zakona o sanaciji i restrukturiranju banaka iz [1994. godine], a u okviru ovlaštenja propisanih tim Zakonom, Ustavni sud je utvrdio da odredba članka 48. stavka 1. Ustava nije povrijeđena u konkretnom slučaju.

...

Odredbom članka 90. Zakona o bankama propisano je da Vlada Republike Hrvatske može na prijedlog Hrvatske narodne banke donijeti odluku o provođenju postupaka sanacije banke ako utvrdi da je to od posebnog državnog interesa i ako se utvrdi da su iscrpljene druge mogućnosti sprječavanja narušavanja stabilnosti ukupnog financijskog sustava države. Odluka Vlade o sanaciji i restrukturiranju Croatia banke d.d. donijeta je na temelju Zakon o sanaciji i restrukturiranju banaka iz 1994. godine i prijedloga Hrvatske narodne banke koja je ocijenila da je postupak sanacije moguć i ekonomski opravdan. Postupak sanacije i restrukturiranja banke ne provodi se radi zaštite interesa dioničara, već radi zaštite posebnog državnog interesa i radi sprječavanja narušavanja stabilnosti ukupnog financijskog sustava države.

Polazeći od navedenog ... Ustavni sud je utvrdio da osporenim presudom podnositelju nisu povrijeđena prava propisana odredbama članka 49. stavka 4. i članka 50. stavka 2. Ustava.“

## PRAVO

### I. NAVODNA POVREDA ČLANKA 6. STAVKA 1. KONVENCIJE ZBOG NEMOGUĆNOSTI PRISTUPA SUDU I ČLANKA 1. PROTOKOLA BR. 1 UZ KONVENCIJU

37. Društvo podnositelj zahtjeva prigovorilo je da su mu, na temelju Odluke Vlade od 23. rujna 1999. godine (vidi stavak 8. ove presude), oduzete dionice bez opravdanog razloga ili naknade. Konkretno, društvo podnositelj zahtjeva prigovorilo je da je predmetna odluka bila neustavna i da su domaći sudovi odbili ispitati njezinu suglasnost s Ustavom, te posljedično i ispitati je li bila opravdana. Društvo podnositelj zahtjeva pozvalo se na članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, koji glasi kako slijedi:

„Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva. Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnoga prava.“

38. Kao gospodar karakterizacije koja se u domaćem pravu daje činjenicama predmeta (vidi *Guerra i drugi protiv Italije*, 19. veljače 1998., stavak 44., *Izvjешća* 1998-I, i *Radomilja i drugi protiv Hrvatske* [VV], br. 37685/10 i 22768/12, stavak 124., 20. ožujka 2018.), i uzimajući u obzir svoju sudsku praksu (vidi *Capital Bank AD protiv Bugarske*, br. 49429/99, stavci 98. - 166., ECHR 2005 XII (izvadci)), Sud je, kad je tuženu Vladu obavijestio o zahtjevu, smatrao da se ovaj prigovor treba ispitati i na temelju članka 6. stavka 1. Konvencije kao prigovor koji se odnosi na pristup sudu. Mjerodavni dio tog članka glasi kako slijedi:

„Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ... svatko ima pravo da ... sud pravično ... i u razumnom roku ispita njegov slučaj.“

## A. Dopuštenost

### 1. Tvrđnje stranaka

39. Vlada je osporila dopuštenost prigovora na temelju članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, tvrdeći da društvo podnositelj zahtjeva nije pravilno iscrpilo domaća pravna sredstva.

40. Tvrđila je da je društvo podnositelj zahtjeva imalo na raspolaganju učinkovito pravno sredstvo za zaštitu svojih ustavnih i konvencijskih prava, ali pokrenulo je pogrešan parnični postupak u kojem njegov ključni prigovor o povredi njegovih ustavnih prava nije bio i nije mogao biti ispitan.

41. Vlada je ustvrdila da su, nakon što je postupak sanacije i restrukturiranja Croatia banke koji je bio pokrenut Odlukom Vlade od 23. rujna 1999. godine a okončan 13. rujna 2000. (vidi stavak 8. ove presude) i nakon što je Ustavni sud 30. siječnja 2003. obustavio postupak radi ocjene ustavnosti i zakonitosti te Odluke (vidi stavak 11. ove presude), pravni učinci te Odluke postali nepovratni. Bivši dioničari, koji su smatrali da su im povrijeđena prava, mogli su samo tražiti naknadu štete od države prema općim pravilima građanskog prava i prava trgovačkih društava. Međutim, društvo podnositelj zahtjeva nije podnijelo tužbu protiv države, već protiv banke i DAB-a, i nije tražilo naknadu već povrat svojih dionica (vidi stavak 13. ove presude), što je bilo neizvedivo jer su dionice bile poništene i više nisu postojale.

42. U svojem očitovanju, društvo podnositelj zahtjeva pozvalo se na tvrdnje koje je iznijelo u svom zahtjevu Sudu, osporavajući općenito tvrdnje Vlade i ustvrdivši da nisu dovele u sumnju dopuštenost ovog prigovora.

### 2. Ocjena Suda

#### (a) Status žrtve društva podnositelja zahtjeva

43. Vlada nije prigovorila statusu žrtve društva podnositelja zahtjeva. Međutim, pitanje može li podnositelj zahtjeva tvrditi da je žrtva povrede kojoj

prigovara u nadležnosti je Suda i Sud ga stoga mora ispitati po službenoj dužnosti (vidi *Buzadji protiv Republike Moldavije* [VV], br. 23755/07, stavak 70., ECHR 2016 (izvadci), i *A i B protiv Hrvatske*, br. 7144/15, stavak 88., 20. lipnja 2019.).

44. Uzimajući u obzir svoju sudsku praksu (vidi *Albert i drugi protiv Mađarske* [VV], br. 5294/14, stavci 119. - 169., 7. srpnja 2020.), Sud smatra da u ovom predmetu sam mora ispitati može li društvo podnositelj zahtjeva, kao bivši dioničar Croatia banke, tvrditi da je žrtva navodne povrede članka 1. Protokola br. 1 (vidi stavak 37. ove presude).

45. Kada je riječ o predmetima koje podnose dioničari nekog društva, ključno je razlikovati prigovore koje dioničari podnesu zbog mjera koje utječu na njihova prava koja imaju kao dioničari i prigovore zbog radnji koje utječu na društva u kojima imaju dionice (vidi gore citirani predmet *Albert i drugi*, stavak 122., i u njemu citirane predmete). U prvoj skupini sami se dioničari mogu smatrati žrtvama, dok za drugu skupinu vrijedi opće načelo da se dioničari društava ne mogu smatrati žrtvama u smislu članka 34. Konvencije (vidi gore citirani predmet *Albert i drugi*, stavci 123. - 124.). Da bi dioničari mogli tvrditi da su žrtve, osporene mjere ili radnje moraju utjecati na njihova zakonska prava i neposredno i osobno te moraju nadilaziti puko remećenje njihovih interesa u društvu narušavanjem njihova položaja u upravljačkoj strukturi društva (vidi gore citirani predmet *Albert i drugi*, stavak 134.).

46. Kao i u predmetu *Olczak protiv Poljske*, u ovom je predmetu mjera kojoj se prigovara, odnosno osporavana Odluka Vlade o sanaciji i restrukturiranju Croatia banke, uključivala povlačenje i poništavanje svih dionica koje su dioničari banke imali (vidi stavak 8. ove presude), između ostalih i dionica koje su pripadale društvu podnositelju zahtjeva (vidi *Olczak protiv Poljske* (odl.), br. 30417/96, stavci 15. - 16. i 58., ECHR 2002-X (izvadci)). Društvo podnositelj zahtjeva stoga je nedvojbeno izgubilo svoje vlasništvo kao rezultat te Odluke (ibid., stavak 61.). Prema tome, prava društva podnositelja zahtjeva zaštićena člankom 1. Protokola br. 1 bila su izravno pogođena (ibid., stavak 58., i gore citirani predmet *Albert i drugi*, stavak 130.) na način koji je nadilazio puko narušavanje položaja društva podnositelja zahtjeva u upravljačkoj strukturi Croatia banke (usporedi s gore citiranim predmetom *Albert i drugi*, stavci 148. - 155.).

47. Sud stoga zaključuje da društvo podnositelj zahtjeva može tvrditi da je žrtva povrede kojoj prigovara (vidi stavak 37. ove presude).

**(b) Iscrpljenost domaćih pravnih sredstava i poštovanje pravila o šest mjeseci**

48. U pogledu prigovora Vlade o nedopuštenosti zahtjeva (vidi stavke 39. - 41. ove presude), Sud primjećuje da je već imao priliku ispitati pitanja koja se odnose na iscrpljenost domaćih pravnih sredstava u predmetima koje su podnijeli bivši dioničari Croatia banke prigovarajući da im je Odlukom Vlade od 23. rujna 1999. godine oduzeto vlasništvo (vidi stavak 8. ove



presude) jer su njihove dionice bile povučene i poništene bez opravdanog razloga ili naknade (vidi *Batinović i Point Trade d.o.o. protiv Hrvatske* (odl.), br. 30426/03, 10. srpnja 2007., i *Miljenko Kovač protiv Hrvatske* (odl.), br. 39739/06, 15. siječnja 2009.). U tim su predmetima podnositelji zahtjeva tvrdili, kao i društvo podnositelj zahtjeva u ovom predmetu, da je banka ispunjavala sve svoje obveze i da sanacija stoga nije bila potrebna.

49. Sud nadalje napominje da je u predmetu *Batinović i Point Trade d.o.o.* – u kojem su podnositelji zahtjeva podnijeli prijedloge za apstraktnu kontrolu ustavnosti i zakonitosti Odluke Vlade Ustavnom sudu (vidi stavak 9. ove presude) – Vlada tvrdila da je prigovor podnositelja zahtjeva na temelju članka 1. Protokola br. 1 Konvencije nedopušten zbog neiscrpljivanja domaćih pravnih sredstava jer su, kako bi zaštitili svoja prava koja su imali kao dioničari banke, mogli podnijeti tužbu nadležnom trgovačkom sudu i pozvati se na Ustav, Konvenciju ili Zakon o trgovačkim društvima. U prilog svojoj tvrdnji da bi podnošenje tužbe imalo razumne izgleda za uspjeh i da je stoga predstavljalo djelotvorno pravno sredstvo koje je trebalo iskoristiti, Vlada se konkretno pozvala na presudu Visokog trgovačkog suda br. PŽ-6234/04-2 od 21. prosinca 2004. godine (vidi stavak 33. ove presude i gore citirani predmet *Batinović i Point Trade d.o.o.*).

50. U navedenom predmetu Sud je presudio da podnositelji zahtjeva nisu iznijeli svoje tvrdnje niti jednom domaćem sudu pune nadležnosti, koji bi bio u puno boljem položaju od Suda ispitati činjeničnu pozadinu njihova predmeta. Jedina instanca kojoj su se podnositelji zahtjeva obratili podnijevši prijedlog za apstraktnu kontrolu ustavnosti i zakonitosti Odluke Vlade od 23. rujna 1999. godine bio je Ustavni sud (vidi stavke 9. i 49. ove presude), koji nije mogao ocjenjivati činjenice ili dokaze koji se odnose na konkretnu situaciju podnositelja zahtjeva. Ustavni sud mogao je ukinuti Odluku samo u slučaju da je utvrdio da je protivna zakonu ili Ustavu. Sud je stoga prihvatio tvrdnju Vlade da je nadležni trgovački sud bio mjesto pred kojim su podnositelji zahtjeva mogli iznijeti svoje tvrdnje s razumnim izgledima za uspjeh (vidi stavak 49. ove presude) te je predmet proglasio nedopuštenim zbog neiscrpljenosti domaćih pravnih sredstava (vidi gore citirani predmet *Batinović i Point Trade d.o.o.*).

51. Pozivajući se na navedena utvrđenja Suda i na presudu Visokog trgovačkog suda br. PŽ-6234/04-2 od 21. prosinca 2004. godine (vidi stavak 33. ove presude), u predmetu *Miljenko Kovač* (gore citiran, vidi i stavak 36. ove presude) Vlada je tvrdila da je prigovor podnositelja zahtjeva na temelju članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju nedopušten zbog neiscrpljivanja domaćih pravnih sredstava jer je, umjesto pokretanja parničnog postupka zbog stjecanja bez osnove pred građanskim sudovima, podnositelj zahtjeva trebao pokrenuti parnični postupak pred trgovačkim sudovima.

52. Sud je u tom predmetu napomenuo da je podnositelj zahtjeva, za razliku od podnositelja u predmetu *Batinović i Point Trade d.o.o.*, pokrenuo

parnični postupak pred domaćim sudom pune nadležnosti. Međutim, pogrešno je tužio banku zbog stjecanja bez osnove pred redovnim sudom. Sud je stoga ponovno prihvatio tvrdnju Vlade (vidi stavak 51. ove presude) i proglasio predmet nedopuštenim jer podnositelj zahtjeva nije pravilno iscrpio domaća pravna sredstva (vidi gore citirani predmet *Miljenko Kovač*).

53. U ovom predmetu, Sud primjećuje da je društvo podnositelj zahtjeva pribjeglo upravo onom pravnom sredstvu za koje je Vlada tvrdila da je djelotvorno i koje je Sud smatrao djelotvornim u predmetima *Batinović i Point Trade d.o.o.* i *Miljenko Kovač*. Konkretno, pokrenulo je parnični postupak pred trgovačkim sudovima protiv istih tuženika i tražilo istu vrstu pravne zaštite (vidi stavke 33. i 49. - 52. ove presude). Ipak, u ovom je predmetu Vlada tvrdila da to pravno sredstvo zapravo nije bilo djelotvorno (vidi stavak 41. ove presude).

54. Sud ponavlja da je, ako je dostupno više potencijalno djelotvornih pravnih sredstava, podnositelj dužan iskoristiti samo jedno od tih sredstava (vidi *Moreira Barbosa protiv Portugala* (odl.), br. 65681/01, ECHR 2004-V (izvadci); *Jeličić protiv Bosne i Hercegovine* (odl.), br. 41183/02, ECHR 2005-XII (izvadci); *Karakó protiv Mađarske*, br. 39311/05, stavak 14., 28. travnja 2009.; i *Aquilina protiv Malte* [VV], br. 25642/94, stavak 39., ECHR 1999-III). Stoga se ne može reći da, koristeći pravno sredstvo za koje se u to vrijeme činilo da ima razumne izgleda za uspjeh (vidi stavke 49. - 53. ove presude), umjesto pravnog sredstva koje je Vlada prvi put predložila u ovom predmetu (vidi stavak 41. ove presude), društvo podnositelj zahtjeva nije ispunilo svoje obveze na temelju članka 35. stavka 1. Konvencije.

55. Sud nadalje napominje da je Vlada ustvrdila da je Ustavni sud prvi puta pojasnio pravilo *exceptio illegalis* (vidi članak 37. stavak 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu u stavku 29. ove presude) te ovlasti i nadležnost nižih sudova u primjeni tog pravila u svojoj odluci od 8. srpnja 2013. godine donesenoj u vodećem predmetu (vidi stavke 34. i 96. ove presude). Tom je odlukom Ustavni sud ukinuo presudu Visokog trgovačkog suda na koju su se pozivali Vlada i Sud u predmetima *Batinović i Point Trade d.o.o.* i *Miljenko Kovač* (vidi stavke 33. i 49. - 52. ove presude).

56. Iz toga proizlazi da je činjenica da pravno sredstvo koje je koristilo društvo podnositelj zahtjeva nije imalo nikakvog izgleda za uspjeh i da je stoga bilo nedjelotvorno, utvrđena tek 24. srpnja 2013. godine kad je ta odluka Ustavnog suda objavljena u Narodnim novinama (vidi stavke 34. i 55. ove presude). To je bilo otprilike dva mjeseca prije nego što je isti sud 2. listopada 2013. godine donio odluku u predmetu društva podnositelja zahtjeva (vidi stavak 18. ove presude).

57. U to vrijeme je postupak u predmetu društva podnositelja zahtjeva bio u tijeku otprilike devet godina i deset i pol mjeseci, od čega četiri godine i više od devet mjeseci pred Ustavnim sudom (vidi stavke 13. - 18. ove presude). Stoga bi se zahtijevanjem od društva podnositelja zahtjeva u tim

okolnostima da pokrene drugi parnični postupak podnošenjem tužbe za naknadu štete protiv države i čeka njegov ishod prije podnošenja zahtjeva Sudu pretjerano proširile obveze podnositelja zahtjeva na temelju članka 35. stavka 1. Konvencije. Da je društvo podnositelj zahtjeva u to vrijeme počelo koristiti to pravno sredstvo, pravno sredstvo koje je Vlada prvi put predložila u ovom predmetu (vidi stavak 41. ove presude), njegova bi tužba bila odbijena zbog zastare jer bi do tada istekao objektivni petogodišnji zakonski rok zastare koji se primjenjivao na potraživanja naknade štete (vidi stavke 8., 30. i 34. ove presude).

58. Kao zapažanje, Sud napominje i da se čini da, čak i da je tužba podnesena unutar zakonskog roka zastare, prema trenutačnoj mjerodavnoj praksi domaćih sudova, niti predmetno pravno sredstvo ne bi imalo razumnih izgleda za uspjeh (vidi presudu Vrhovnog suda citiranu u stavku 35. ove presude, kojom su potvrđene presude nižih sudova kojima su odbijene tužbe za naknadu štete koje je protiv države podnio bivši dioničar Croatia banke).

59. Slijedi da se Vladin prigovor o neiscrpljivanju domaćih pravnih sredstava mora odbiti. Nadalje slijedi da je društvo podnositelj zahtjeva, podnijevši svoj zahtjev Sudu 20. prosinca 2013. godine, poštovalo pravilo o šest mjeseci bez obzira na to je li relevantan datum početka 24. srpnja 2013. godine, kada je odluka Ustavnog suda od 8. srpnja 2013. godine koja je donesena u vodećem predmetu objavljena u Narodnim novinama (vidi stavke 34. i 55. ove presude), ili 10. listopada 2013. godine, kada je isti sud dostavio odluku od 2. listopada 2013. godine donesenu u predmetu društva podnositelja zahtjeva punomoćniku tog društva.

**(c) Zaključak o dopuštenosti**

60. Sud nadalje primjećuje da ovaj prigovor nije ni očigledno neosnovan ni nedopušten po bilo kojoj drugoj osnovi navedenoj u članku 35. Konvencije. Stoga se mora proglasiti dopuštenim.

**B. Osnovanost**

*1. Navodna povreda članka 6. stavka 1. Konvencije zbog nemogućnosti pristupa sudu*

**(a) Tvrdnje stranaka**

61. Vlada je, pozivajući se na iste tvrdnje iznesene u prilog svom prigovoru zbog neiscrpljivanja domaćih pravnih sredstava (vidi stavke 40. - 41. ove presude), ustvrdila da je društvo podnositelj zahtjeva imalo pristup sudu, ali da je koristilo pogrešan put pravne zaštite. Društvo podnositelj zahtjeva nije se očitovalo konkretno o pitanju pristupa sudu.

**(b) Ocjena Suda**

62. Sud ponavlja da, kako bi utvrđivanje prava i obveza građanske naravi od strane suda ispunilo pretpostavke članka 6. stavka 1., dotični sud mora biti nadležan za ispitivanje svih činjeničnih i pravnih pitanja relevantnih za spor koji mu je podnesen (vidi, među brojnim drugim izvorima prava, gore citirani predmet *Capital Bank AD*, stavak 98., i u njemu citirane predmete).

63. Sud napominje da su, ispitujući tužbu društva podnositelja zahtjeva, trgovački sudovi, kako je vidljivo iz njihova obrazloženja, smatrali da su bili spriječeni provesti vlastito ispitivanje pitanja je li sanacija Croatia banke bila potrebna i jesu li ostale zakonske pretpostavke za pokretanje postupka sanacije bile ispunjene nakon što je to bilo utvrđeno Odlukom Vlade od 23. rujna 1999. godine (vidi stavak 16. ove presude). Kao rezultat toga, ti sudovi nisu ispitivali tvrdnje društva podnositelja zahtjeva da je Croatia banka ispunjavala sve svoje obveze i da te pretpostavke nisu bile ispunjene (vidi stavke 14. i 16. ove presude). Stoga je ishod predmeta na kraju utvrđen isključivo na temelju zaključka Vlade Republike Hrvatske, koji se temeljio na prijedlogu Hrvatske narodne banke (vidi stavke 7. - 8. ove presude), da je potrebna sanacija Croatia banke (vidi, *mutatis mutandis*, gore citirani predmet *Capital Bank AD*, stavak 99.).

64. Ta pitanja nisu ispitana ni u postupcima pokrenutima povodom tužbi za naknadu štete koje su bivši dioničari Croatia banke podnijeli protiv države, a u kojima su se domaći sudovi također smatrali spriječenima to ispitati (vidi stavak 35. ove presude).

65. Sud je već razmatrao takve odluke domaćih sudova (*ibid.*, stavak 100., i u njemu citirani predmeti). U tim je predmetima Sud utvrdio povrede članka 6. stavka 1. jer područje nadležnosti koju su izvršavali domaći sudovi nije ispunilo pretpostavke članka 6. stavka 1. (*ibid.*).

66. Ovaj predmet je vrlo sličan. Kako je prethodno napomenuto (vidi stavak 63. ove presude), trgovački sudovi koji su ispitivali tužbu društva podnositelja zahtjeva odbili su ispitati pitanja koja je otvorilo društvo podnositelj zahtjeva, a koja su bila ključna za odlučivanje u predmetu, odnosno pitanje je li sanacija Croatia banke bila potrebna i jesu li ostale zakonske pretpostavke bile ispunjene. Umjesto toga, ti su sudovi odlučili prihvatiti utvrđenja Vlade Republike Hrvatske. Prema tome, nisu iskoristili svoju nadležnost da ispituju sva pitanja relevantna za spor koji im je podnesen, kako su to bili dužni učiniti na temelju članka 6. stavka 1. (vidi, *mutatis mutandis*, gore citirani predmet *Capital Bank AD*, stavak 101.).

67. Ipak, uvjeti utvrđeni člankom 6. stavkom 1. u ovom predmetu bili bi ispunjeni da je Odluka Vlade o sanaciji i restrukturiranju Croatia banke, a posebice utvrđenje da je sanacija banke potrebna – a koju odluku su trgovački sudovi smatrali obvezujućom – bila podložna preispitivanju od strane suda pune nadležnosti (vidi, *mutatis mutandis*, gore citirani predmet *Capital Bank AD*, stavak 104.), odnosno suda koji bi preispitao relevantne dokaze i

primjenu relevantnog zakona na činjenice predmeta (vidi stavak 63. ove presude).

68. To je tako bez obzira na činjenicu da je Odluka Vlade, za razliku od odluke u predmetu *Capital Bank AD*, prema domaćem pravu predstavljala podzakonski akt (vidi stavak 11. ove presude) u formalnom smislu. Člankom 6. Konvencije nije zajamčeno pravo na pristup sudu koji ima ovlast poništiti ili zaobići zakon koji je donijela zakonodavna vlast (vidi, primjerice, *Posti i Rahko protiv Finske*, br. 27824/95, stavak 52., ECHR 2002 VII, i *Ruiz-Mateos protiv Španjolske*, br. 14324/88, odluka Komisije od 19. travnja 1991., Odluke i izvješća (OI) 69, str. 227.). Međutim, kada neki podzakonski akt (uredba, odluka ili druga mjera), iako se formalno ne odnosi ni na koju fizičku ili pravnu osobu, u biti utječe na „prava građanske naravi“ isključivo takve osobe ili skupine osoba u sličnoj situaciji, bilo zbog određenih svojstava koja su za njih specifična bilo zbog činjenične situacije zbog koje se razlikuju od svih ostalih osoba, članak 6. stavak 1. može zahtijevati da se bit predmetne mjere može osporavati pred „sudom“ (vidi gore citirani predmet *Posti i Rahko*, stavci 53. - 54.). To više što, kao u ovom predmetu, dotična Odluka ne predstavlja zakonodavstvo u materijalnom smislu (općenormativni akt koji se odnosi na objektivno utvrđene situacije), već odluku kojom se relevantno zakonodavstvo primjenjuje isključivo na određeni slučaj.

69. Ispitujući je li Odluka od 23. rujna 1999. godine bila podvrgnuta sudskom preispitivanju u opsegu propisanom člankom 6. stavkom 1. (vidi stavak 67. ove presude), Sud prvo napominje da je 1999. i 2000. godine određeni broj dioničara banke, ali ne i društvo podnositelj zahtjeva, pokrenuo postupak apstraktne ustavnosudske kontrole tražeći od Ustavnog suda da ocijeni ustavnost i zakonitost Odluke Vlade (vidi stavak 9. ove presude). Ustavni sud je pribavio mišljenja nekoliko vještaka i profesora prava, koji su svi naveli da je Odluka Vlade nepotrebna i neopravdana u ekonomskom smislu, kao i da je neustavna (vidi stavak 10. ove presude).

70. Međutim, nakon otprilike tri do četiri godine taj je sud, u rješenju od 23. siječnja 2003. godine, odlučio obustaviti navedeni postupak apstraktne ustavnosudske kontrole jer je zakon na kojem se temeljila Odluka Vlade u međuvremenu prestao važiti (vidi stavak 11. ove presude). Stoga nije ocijenio suglasnost Odluke Vlade s Ustavom i zakonom.

71. Točno je da su, nakon donošenja tog rješenja Ustavnog suda (vidi stavke 11. i 70. ove presude), u nekim predmetima sličnima predmetu društva podnositelja trgovački sudovi zauzeli stajalište da je ta Odluka neustavna i stoga su presudili u korist bivših dioničara Croatia banke (vidi stavak 33. ove presude). Međutim, Ustavni sud je okončao tu praksu svojom odlukom od 8. srpnja 2013. godine, kojom je ukinuo presude trgovačkih sudova u tim predmetima i oštro kritizirao pristup tih sudova (vidi stavak 34. ove presude). Presudio je da nikada nije odlučio o ustavnosti i zakonitosti Odluke Vlade jer je relevantni postupak apstraktne ustavnosudske kontrole bio obustavljen. To

je značilo da se mora pretpostaviti da je Odluka u skladu s Ustavom i da su, dovodeći u pitanje njezinu ustavnost, trgovački sudovi prekoračili svoju nadležnost (ibid.).

72. Sud stoga utvrđuje da Odluka Vlade od 23. rujna 1999. godine o sanaciji i restrukturiranju Croatia banke nikada nije bila podvrgnuta sudskom preispitivanju u opsegu propisanom člankom 6. stavkom 1. (vidi, *mutatis mutandis*, gore citirani predmet *Capital Bank AD*, stavak 108.). Konkretno, nijedno pravosudno tijelo nije nikada preispitalo dokaze na kojima je Vlada Republike Hrvatske temeljila svoje utvrđenje da je sanacija Croatia banke bila potrebna niti je preispitalo jesu li bile ispunjene ostale zakonske pretpostavke, odnosno je li relevantni zakon bio pravilno primijenjen na činjenice predmeta.

73. S obzirom na prethodno navedeno (vidi stavke 62. - 72.) i uzimajući u obzir svoju sudsku praksu o ovoj temi (vidi gore citirani predmet *Capital Bank AD*, stavci 98. - 116.), Sud smatra da je nemogućnost djelotvornog osporavanja Odluke Vlade pred sudovima predstavljala povredu prava društva podnositelja zahtjeva na pristup sudu.

74. Stoga je u ovom predmetu došlo do povrede članka 6. stavka 1. s te osnove.

## 2. Navodna povreda članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju

### (a) Je li došlo do miješanja

75. Nije sporno između stranaka da Odluka Vlade od 23. rujna 1999. godine o sanaciji i restrukturiranju Croatia banke (vidi stavak 8. ove presude) i posljedično povlačenje i poništavanje dionica koje su pripadale društvu podnositelju zahtjeva predstavljaju miješanje u pravo društva na mirno uživanje vlasništva i da je stoga članak 1. Protokola br. 1 primjenjiv. Uzimajući u obzir svoju sudsku praksu o toj temi (vidi, primjerice, *Cingilli Holding A.Ş. i Cingilloğlu protiv Turske*, br. 31833/06 i 37538/06, stavak 49., 21. srpnja 2015., i *Reisner protiv Turske*, br. 46815/09, stavak 47., 21. srpnja 2015.), i svoja prethodno navedena utvrđenja (vidi stavke 43. - 47. ove presude), Sud ne vidi razlog smatrati drugačije.

76. U pogledu pitanja koje se od tri pravila sadržanih u članku 1. Protokola br. 1 primjenjuje u ovom predmetu, Sud primjećuje da je Odluka Vlade od 23. rujna 1999. godine očito donesena kao mjera kontrole bankarskog sektora u zemlji. Točno je da je uključivala oduzimanje vlasništva, ali u danim okolnostima je to oduzimanje predstavljalo sastavni element sustava za kontrolu bankarske industrije. Stoga je ta mjera zapravo predstavljala kontrolu upotrebe vlasništva u smislu drugog stavka članka 1. Protokola br. 1 (vidi gore citirane predmete *Cingilli Holding A.Ş. i Cingilloğlu*, stavak 49., i *Reisner*, stavak 47.).

**(b) Je li miješanje bilo zakonito**

*(i) Tvrdnje stranaka*

77. Vlada je tvrdila da je društvu podnositelju zahtjeva oduzeto vlasništvo u skladu s uvjetima predviđenim zakonom. Konkretno, tvrdila je da je postupak sanacije Croatia banke proveden u skladu s mjerodavnim odredbama Zakona o bankama iz 1998. i Zakona o sanaciji i restrukturiranju banaka iz 1994. godine (vidi stavke 25. - 26. ove presude) i da se stoga posljedično miješanje u pravo društva podnositelja zahtjeva na mirno uživanje vlasništva temeljilo na zakonu. Nadalje, ništa nije ukazivalo na to da su mjerodavne odredbe domaćeg prava u to vrijeme bile nejasne ili nepredvidljive u svojoj primjeni.

78. U pogledu daljnje pretpostavke koja je svojstvena načelu zakonitosti i vladavini prava u demokratskom društvu, a to da mjere koje utječu na temeljna ljudska prava moraju biti podvrgnute nekom obliku kontradiktornog postupka pred neovisnim tijelom nadležnim za preispitivanje obrazloženja odluke i relevantnih dokaza, Vlada se pozvala na svoje prethodno navedene tvrdnje (vidi stavke 40. - 41. i 61. ove presude) da je društvo podnositelj zahtjeva imalo na raspolaganju takvo pravno sredstvo, ali je, umjesto da ga iskoristi, pribjegli drugom, potpuno pogrešnom pravnom sredstvu.

79. Društvo podnositelj zahtjeva nije podnijelo nikakve daljnje tvrdnje u svom očitovanju o pitanju zakonitosti miješanja osim onih koje je već navelo u njegovu zahtjevu Sudu, u kojem je tvrdilo da je Odluka Vlade od 23. rujna 1999. godine u suprotnosti i s Ustavom i s mjerodavnim zakonima, odnosno Zakonom o trgovačkim društvima i Zakonom o sanaciji i restrukturiranju banaka iz 1994. godine.

*(ii) Ocjena Suda*

80. Sud napominje da je Odluka Vlade od 23. rujna 1999. godine imala osnovu u domaćem pravu jer se temeljila na mjerodavnim odredbama Zakona o sanaciji i restrukturiranju banaka iz 1994. godine (vidi stavke 9. i 26. ove presude). Sud također smatra da je to zakonodavstvo ispunjavalo kvalitativne zahtjeve dostupnosti i predvidljivosti.

81. Sud ne smatra potrebnim odgovoriti na tvrdnje društva podnositelja zahtjeva da Odluka Vlade od 23. rujna 1999. godine nije bila u skladu s mjerodavnim domaćim zakonom (vidi stavak 79. ove presude) jer smatra da to miješanje u svakom slučaju nije ispunilo pretpostavku zakonitosti iz razloga navedenih u nastavku (vidi stavke 82. - 86. ove presude).

82. Sud ponavlja da, kako bi miješanje bilo zakonito, mora biti popraćeno dovoljnim postupovnim jamstvima protiv proizvoljnosti, uključujući mogućnost djelotvornog osporavanja predmetne mjere (vidi gore citirani predmet *Capital Bank AD*, stavak 134; i *Vistiņš i Perepjolkins* protiv Latvije [VV], br. 71243/01, stavak 97., 25. listopada 2012.). Konkretno, u predmetu *Capital Bank AD* (ibid.) Sud je presudio:

„Pretpostavka zakonitosti, u smislu Konvencije, među ostalim pretpostavlja da domaće pravo mora osigurati mjeru pravne zaštite od proizvoljnih miješanja od strane javne vlasti u prava zajamčena Konvencijom. Nadalje, pojmovi zakonitosti i vladavine prava u demokratskom društvu zahtijevaju da mjere koje utječu na temeljna ljudska prava, u određenim slučajevima, budu podvrgnute nekom obliku kontradiktornog postupka pred neovisnim tijelom nadležnim za preispitivanje obrazloženja mjere i relevantnih dokaza ... Točno je da članak 1. Protokola br. 1 ne sadržava nikakve izričite procesne pretpostavke, a nepostojanje sudskog preispitivanja samo po sebi ne predstavlja povredu te odredbe ... Ipak, on podrazumijeva da svako miješanje u mirno uživanje vlasništva mora biti popraćeno postupovnim jamstvima koja dotičnom pojedincu ili subjektu pružaju razumnu mogućnost da svoje argumente iznese nadležnim vlastima u svrhu učinkovitog osporavanja mjera koje predstavljaju miješanje u prava zajamčena tom odredbom. Pri utvrđivanju je li taj uvjet zadovoljen, potrebno je sveobuhvatno sagledati primjenjive sudske i upravne postupke ...“

83. S tim u vezi, Sud prvo napominje da je činjenica da je Odluka Vlade od 23. rujna 1999. godine o sanaciji i restrukturiranju Croatia banke predstavljala podzakonski akt prema domaćem pravu (vidi stavke 8. i 11. ove presude) značila, *inter alia*, da je ne može preispitati nijedno upravno tijelo.

84. Sud nadalje upućuje na svoja prethodno navedena utvrđenja koja se odnose na pitanje pristupa sudu (vidi stavke 62. - 74. ove presude) da u ovom predmetu nijedno pravosužno tijelo nikada nije preispitalo tu Odluku, koja je u osnovi po svojoj prirodi predstavljala pojedinačan pravni akt (vidi stavak 68. ove presude).

85. U tim okolnostima mora se zaključiti da postupovna jamstva pružena društvu podnositelju zahtjeva pred domaćim vlastima nisu tom društvu dala mogućnost da djelotvorno ospori pobijanu mjeru pa stoga nisu mogla ni ispuniti pretpostavke iz članka 1. Protokola br. 1 (vidi stavak 82. ove presude).

86. U svjetlu tih utvrđenja i uzimajući u obzir svoju sudsku praksu o tom pitanju (vidi, *mutatis mutandis*, gore citirani predmet *Capital Bank AD*, stavci 135. - 140.), Sud zaključuje da miješanje u vlasništvo društva podnositelja zahtjeva nije bilo popraćeno dovoljnim postupovnim jamstvima protiv proizvoljnosti i stoga nije bilo zakonito u smislu članka 1. Protokola br. 1.

87. Taj zaključak znači da Sud ne treba, niti zbog ograničenih informacija, može utvrditi jesu li ostale pretpostavke te odredbe bile ispunjene. Sud se stoga suzdržava od davanja bilo kakvog mišljenja o svrhovitosti Odluke Vlade od 23. rujna 1999. godine o sanaciji i restrukturiranju Croatia banke ili o pitanju je li ta mjera bila u općem interesu i, ako jest, je li uspostavljena pravična ravnoteža između zahtjeva od općeg interesa zajednice i zaštite prava društva podnositelja zahtjeva na mirno uživanje vlasništva (vidi, *mutatis mutandis*, gore citirani predmet *Capital Bank AD*, stavak 139.).

88. Stoga je u ovom predmetu došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.



## II. NAVODNA POVREDA ČLANKA 6. STAVKA 1. KONVENCIJE ZBOG NERAZUMNE DULJINE TRAJANJA POSTUPKA

89. Društvo podnositelj zahtjeva nadalje je prigovorilo da je domaćim sudovima trebalo više od deset godina da odluče o njegovoj tužbi i da je stoga duljina trajanja postupka u njegovu predmetu bila nespojiva s pretpostavkom „razumnog roka“ utvrđenom u članku 6. stavku 1. Konvencije.

90. Vlada je osporila tu tvrdnju.

91. Sud napominje da je 1. veljače 2017. godine Vlada obaviještena o prigovorima društva podnositelja zahtjeva u pogledu pristupa sudu, obrazloženja odluke Ustavnog suda (vidi stavak 105. ove presude), duljine trajanja postupka i mirnog uživanja vlasništva. Predsjednik Odjela, djelujući kao sudac pojedinac sukladno pravilu 54. stavku 3. Poslovnika Suda, proglasio je prigovor društva o duljini trajanja postupka nedopuštenim zbog neiscrpljenosti domaćih pravnih sredstava u mjeri u kojoj se prigovor odnosio na razdoblje u kojem je postupak o kojem je riječ bio u tijeku pred trgovačkim sudovima. To je razdoblje trajalo otprilike pet godina na dvije razine nadležnosti (vidi stavke 13. - 16. ove presude).

92. Iz toga proizlazi da je relevantno razdoblje koje treba razmatrati razdoblje u kojem je postupak o kojem je riječ bio u tijeku pred Ustavnim sudom, odnosno razdoblje od 14. listopada 2008. (kada je društvo podnositelj zahtjeva podnijelo ustavnu tužbu – vidi stavak 17. ove presude) do 10. listopada 2013. (kada je odluka Ustavnog suda od 2. listopada 2013. godine dostavljena punomoćniku podnositelja zahtjeva – vidi stavak 18. ove presude). Prema tome, postupak je trajao gotovo pet godina na jednoj razini nadležnosti.

### **A. Dopuštenost**

93. Sud primjećuje da ovaj prigovor, u mjeri u kojoj se odnosi na relevantno razdoblje (vidi stavak 92. ove presude), nije ni očigledno neosnovan ni nedopušten po bilo kojoj drugoj osnovi navedenoj u članku 35. Konvencije. Stoga se mora proglasiti dopuštenim.

### **B. Osnovanost**

#### *1. Tvrdnje stranaka*

94. Vlada je tvrdila da je duljina trajanja postupka pred Ustavnim sudom od otprilike pet godina bila opravdana. Istaknula je da se, prema sudskoj praksi Suda, obveza da se predmeti ispituju u razumnom roku, kada se primjenjuje na ustavne sudove, ne može tumačiti na isti način kao za redovne sudove. Zbog uloge ustavnih sudova kao čuvara Ustava osobito je nužno da ti sudovi ponekad, osim pukog kronološkog slijeda zaprimanja predmeta, uzimaju u obzir i druge čimbenike, kao što su priroda predmeta i njegova

važnost u političkom i društvenom smislu. U tom pogledu, pozvala se na rješenja Suda u predmetima *Süßmann protiv Njemačke*, 16. rujna 1996., stavci 55. - 56., *Izvjешća o presudama i odlukama 1996-IV*, i *Pitra protiv Hrvatske*, br. 41075/02, stavak 22., 16. lipnja 2005.

95. Vlada je naglasila da predmet društva podnositelja zahtjeva nije bio jedini predmet pred Ustavnim sudom koji se odnosio na prava bivših dioničara Croatia banke. Konkretno, u razdoblju od 2005. do 2009. godine Ustavni je sud primio pet ustavnih tužbi, od kojih su dvije podnijeli bivši dioničari protiv presuda nižih sudova kojima se odbijaju njihove tužbe, a tri je podnijela sama banka protiv presuda u korist bivših dioničara (vidi stavak 34. ove presude). Taj je sud morao sveobuhvatno riješiti pravna pitanja otvorena u tim predmetima i donijeti vodeću odluku. Morao je i obustaviti ispitivanje vodećeg predmeta kako bi primio druge slične ustavne tužbe s ciljem analiziranja svih pravnih sredstava koja su iskoristili dioničari i njihovih različitih ishoda te tako stekao sveobuhvatniji uvid u situaciju.

96. Vlada je ukazala i na posebnu činjeničnu i pravnu složenost predmeta koji su proizašli iz sanacije Croatia banke. Ti su predmeti uključivali složena ekonomska pitanja kao što su nesolventnost banke i njezine posljedice za bankarski i financijski sustav zemlje, kao i složena pravna pitanja koja su uključivala uspostavljanje ravnoteže među interesima države (i njezinih građana), same banke i dioničara banke. Osim toga, predmet je imao i posebnu težinu u smislu ustavnog prava jer je Ustavni sud prvi put morao pojasniti pravilo *exceptio illegalis* te ovlasti i nadležnost nižih sudova u njegovoj primjeni (vidi stavke 33. - 34. ove presude).

97. Vlada je ustvrdila da, s obzirom na prethodno navedeno i činjenicu da je Ustavni sud donio odluku u predmetu društva podnositelja zahtjeva (vidi stavak 18. ove presude) u roku od tri mjeseca od donošenja odluke u vodećem predmetu (vidi stavak 34. ove presude), postupak pred tim sudom nije prekoračio razuman rok.

98. Društvo podnositelj zahtjeva nije se očitovalo o tom pitanju u svojem očitovanju.

## 2. Ocjena Suda

99. Sud ponavlja da se razumnost duljine trajanja postupka mora ocijeniti u svjetlu okolnosti predmeta i pozivom na sljedeće kriterije: složenost predmeta, ponašanje podnositelja zahtjeva i nadležnih vlasti kao i važnost onoga što se za podnositelja zahtjeva dovodi u pitanje u sporu (vidi, među brojnim drugim izvorima prava, gore citirani predmet *Süßmann*, stavak 48.).

100. Sud je u brojnim predmetima imao priliku ispitati prigovore o duljini trajanja postupaka pred ustavnim sudovima (vidi, primjerice, gore citirani predmet *Süßmann*, stavci 55. - 56.; *Tričković protiv Slovenije*, br. 39914/98, stavak 63., 12. lipnja 2001.; *Voggenreiter protiv Njemačke*, br. 47169/99, stavci 46. - 53., ECHR 2004-I (izvadci); *Von Maltzan i drugi protiv Njemačke* (odl.) [VV], br. 71916/01 i dva druga predmeta, stavci 125. - 137., ECHR

2005-V; *Oršuš i drugi protiv Hrvatske* [VV], br. 15766/03, stavak 109., ECHR 2010; i gore citirani predmet *Pitra*, stavci 14. - 25.). Samo u jednom predmetu (vidi gore citirani predmet *Von Maltzan i drugi*, stavci 125. - 137.) u kojem je postupak kojem se prigovaralo trajao dulje (gotovo pet godina i pet mjeseci) od postupka u ovom predmetu (gotovo pet godina, vidi stavak 92. ove presude) Sud je utvrdio da duljina trajanja tog postupka nije bila prekomjerna jer je bila opravdana iznimnim okolnostima (u tom predmetu procesom ponovnog ujedinjenja Njemačke).

101. Sud prima na znanje tvrdnje koje je iznijela Vlada (vidi stavke 94. - 97. ove presude). Međutim, smatra da specifičnost uloge i statusa Ustavnog suda i složenost predmeta ne mogu u dovoljnoj mjeri objasniti odlaganje u postupku kojem se prigovara. Konkretno, ne može se reći da je složenost pitanja koja je Ustavni sud morao ispitati u ovom predmetu (vidi stavak 96. ove presude) bila usporediva sa složenošću pitanja koja je njemački Savezni ustavni sud morao ispitati u predmetu *Von Maltzan i drugi* (gore citiran, stavak 131.).

102. Iako je možda bilo primjereno steći sveobuhvatan uvid u to pitanje i riješiti pravna pitanja koja su otvorena u sličnim predmetima, Sud ne vidi razlog zašto su Ustavnom sudu, nakon što je čekao četiri godine (2005. - 2009., vidi stavak 95. ove presude) da primi dovoljan broj takvih predmeta i utvrdi vodeći predmet, trebale još četiri godine (2009. - 2013., vidi stavak 34. ove presude) da obradi te predmete. Konkretno, Vlada nije tvrdila da je održana javna rasprava, da je bilo potrebno pribaviti nalaze i mišljenja vještaka ili očitovanja od različitih vlasti ili trećih strana, ni da su poduzeti neki drugi postupovni koraci, niti je tvrdila da se vijećalo više puta.

103. Imajući u vidu svoju sudsku praksu o ovoj temi (vidi stavak 100. ove presude), Sud stoga smatra da je u ovom predmetu duljina trajanja postupka pred Ustavnim sudom bila prekomjerna te nije ispunila pretpostavku „razumnog roka“.

104. Prema tome, došlo je do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije zbog nerazumne duljine trajanja postupka.

### III. NAVODNA POVREDA ČLANKA 6. STAVKA 1. KONVENCIJE ZBOG NEODGOVARAJUĆEG OBRAZLOŽENJA

105. Konačno, društvo podnositelj zahtjeva prigovorilo je, također na temelju članka 6. stavka 1. Konvencije, da odluka Ustavnog suda u njegovu predmetu nije bila na odgovarajući način obrazložena jer je taj sud ispitao ustavnu tužbu društva u svjetlu članka 29. stavka 1. Ustava, a ne u svjetlu članka na koje se društvo zapravo pozvalo (vidi stavke 18. - 19. ove presude).

106. Uzimajući u obzir činjenice predmeta, tvrdnje stranaka i svoja utvrđenja na temelju članka 6. stavka 1. Konvencije o pristupu sudu i duljini trajanja postupka te utvrđenja na temelju članka 1. Protokola br. 1 uz

Konvenciju (vidi stavke 62. - 74., 75. - 76., 80. - 88. i 99. - 104. ove presude), Sud smatra da je ispitao glavna pravna pitanja otvorena u ovom zahtjevu i da nema potrebe za ispitivanjem dopuštenosti i osnovanosti preostalog prigovora (vidi, primjerice, *Centar za pravna istraživanja u ime Valentina Câmpeanua protiv Rumunjske* [VV], br. 47848/08, stavak 156., ECHR 2014; i *Kamil Uzun protiv Turske*, br. 37410/97, stavak 64., 10. svibnja 2007.).

#### IV. PRIMJENA ČLANKA 41. KONVENCIJE

107. Člankom 41. Konvencije propisano je:

„Ako Sud utvrdi da je došlo do povrede Konvencije i dodatnih protokola, a unutarne pravo zainteresirane visoke ugovorne stranke omogućava samo djelomičnu odštetu, Sud će, prema potrebi, dodijeliti pravednu naknadu povrijeđenoj stranci.“

##### A. Šteta

###### 1. Tvrdnje stranaka

108. Društvo podnositelj zahtjeva potraživalo je 85.692,39 eura (EUR) na ime naknade materijalne štete: iznos od 27.335,81 EUR koji odgovara vrijednosti njegovih dionica i 58.356,58 EUR za neisplaćene dividende. Društvo podnositelj zahtjeva nije potraživalo naknadu nematerijalne štete.

109. Vlada je osporila to potraživanje, tvrdeći da društvo podnositelj zahtjeva nije pretrpjelo nikakvu štetu zbog poništavanja njegovih dionica i nije dostavilo nikakve dokaze o postojanju štete ili o iznosu.

###### 2. Ocjena Suda

110. Sud ponavlja da je u ovom predmetu utvrdio povrede članka 6. stavka 1. Konvencije zbog nemogućnosti pristupa sudu i zbog prekomjerne duljine trajanja postupka (vidi stavke 62. - 74. i 99. - 104. ove presude), kao i povredu članka 1. Protokola br. 1 zbog kršenja postupovnih obveza države na temelju tog članka (vidi stavke 75. - 76. i 80. - 88. ove presude). Iako su dionice društva podnositelja zahtjeva doista bile povučene i poništene Odlukom Vlade od 23. rujna 1999. godine o sanaciji i restrukturiranju Croatia banke (vidi stavak 8. ove presude), Sud ne može nagađati kakav bi konačan ishod bio da je društvo podnositelj zahtjeva moglo djelotvorno osporavati tu Odluku u postupcima koji su u skladu s pretpostavkama članka 6. stavka 1. Konvencije i postupovnim obvezama države na temelju članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju (vidi, *mutatis mutandis*, gore citirani predmet *Capital Bank AD*, stavak 144.).

111. U tim okolnostima, uzimajući u obzir mogućnost prema domaćem zakonu da društvo podnositelj zahtjeva podnese zahtjev za ponavljanje predmetnog postupka (vidi stavak 31. ove presude), i s obzirom na to da se taj postupak odnosi na pravno sredstvo za koje je Vlada u ranijim sličnim

predmetima tvrdila da je djelotvorno (vidi stavke 49. - 53. ove presude), Sud odbacuje ovaj zahtjev.

### **B. Troškovi i izdaci**

112. Društvo podnositelj zahtjeva potraživalo je i 9.850,00 EUR za „troškove zastupanja u razdoblju od 12. rujna 2003. do 2013. godine“.

113. Vlada je osporila to potraživanje, tvrdeći da je nepotkrijepljeno i da je formulirano na takav način da je nemoguće utvrditi odnosi li se na troškove i izdatke nastale u domaćem postupku ili u postupku pred Sudom. Štoviše, društvo podnositelj zahtjeva nije specificiralo svoj zahtjev niti je dostavilo bilo kakve dokumente kojima ga potkrepljuje.

114. Sud primjećuje da društvo podnositelj zahtjeva nije ispunilo pretpostavke navedene u pravilu 60. stavku 2. Poslovnika Suda jer nije specificiralo svoj zahtjev za troškove i izdatke niti je dostavilo bilo kakve dokumente kojima ga potkrepljuje iako je bilo pozvano to učiniti. U tim okolnostima, Sud ne dosuđuje ništa po toj osnovi (pravilo 60. stavak 3.).

### **C. Zatezna kamata**

115. Sud smatra primjerenim da se stopa zatezne kamate temelji na najnižoj kreditnoj stopi Europske središnje banke uvećanoj za tri postotna boda.

## **IZ TIH RAZLOGA SUD**

1. *Utvrđuje*, odlukom većine, da je zahtjev dopušten;
2. *Presuđuje*, s pet glasova prema dva, da je došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije zbog nemogućnosti pristupa sudu;
3. *Presuđuje*, s pet glasova prema dva, da je došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju;
4. *Presuđuje*, s pet glasova prema dva, da je došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije zbog nerazumne duljine trajanja postupka;
5. *Presuđuje*, jednoglasno, da nije potrebno ispitivati dopuštenost i osnovanost prigovora na temelju članka 6. stavka 1. Konvencije zbog neodgovarajućeg obrazloženja;
6. *Odbija*, jednoglasno, zahtjev društva podnositelja zahtjeva za pravednom naknadom.

PRESUDA PROJECT-TRADE D.O.O. protiv HRVATSKE

Renata Degener  
Zamjenica tajnika

Krzysztof Wojtyczek  
Predsjednik

U skladu s člankom 45. stavkom 2. Konvencije i pravilom 74. stavkom 2. Poslovnika Suda, ovoj se presudi prilažu sljedeća izdvojena mišljenja:

- (a) Suglasno mišljenje sutkinje Turković;
- (b) Zajedničko suglasno mišljenje sudaca Pejchala i Wojtyczeka;
- (c) Zajedničko suprotstavljeno mišljenje sutkinje Koskelo i suca Eickea.

K.W.O.  
R.D.

## SUGLASNO MIŠLJENJE SUTKINJE TURKOVIĆ

1. Iako se slažem sa zaključkom Suda, ipak bih htjela navesti nekoliko primjedbi u vezi s odlukom Ustavnog suda br. U-III-3471/2003 od 16. ožujka 2006., objavljenom u Narodnim novinama 19. travnja 2006. (vidi stavak 36. presude), u kojoj je taj sud tvrdio da Odluka Vlade od 23. rujna 1999. godine nije u suprotnosti s člankom 48. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske.

2. Prvo bih istaknula da se Vlada u svojem očitovanju ni na koji način nije pozvala na predmetnu odluku Ustavnog suda (vidi stavke 39. - 41. presude). Štoviše, ta je odluka donesena u predmetu Miljenka Kovača, koji je zatim, u roku od šest mjeseci od donošenja te odluke, odnosno 7. rujna 2006. godine, podnio zahtjev Sudu (vidi *Miljenko Kovač protiv Hrvatske* (odl.), br. 39739/06, 15. siječnja 2009.). U tom predmetu Vlada je tvrdila da parnični postupci pred trgovačkim sudovima predstavljaju ispravno pravno sredstvo koje se treba iskoristiti (vidi stavke 49. i 51. presude).

3. Objasnit ću zašto navedena odluka od 16. ožujka 2006. godine doista nije relevantna u ovom predmetu.

4. Prema hrvatskom pravu, podzakonski akti mogu se osporavati samo na osnovi nesuglasnosti sa zakonima i/ili Ustavom. To osporavanje može se iznijeti:

– izravno u postupku apstraktne ustavnosudske kontrole, u kojem Ustavni sud može poništiti osporeni podzakonski akt ako utvrdi da nije suglasan sa zakonima i/ili Ustavom; ili

– neizravno pred bilo kojim drugim sudom u parničnom postupku, kaznenom postupku ili upravnom sporu, u kojem sudovi mogu izuzeti iz primjene osporeni podzakonski akt (koji bi inače morali primijeniti) ako utvrde da nije suglasan sa zakonima i/ili Ustavom (takozvano pravilo *exceptio illegalis*).

5. Odluka Ustavnog suda br. U-III-3471/2003 od 16. ožujka 2006. godine donesena je u postupku pokrenutom pojedinačnom ustavnom tužbom u kojoj je podnositelj ustavne tužbe osporavao presude redovnih sudova.

6. U postupku povodom pojedinačne ustavne tužbe Ustavni sud može samo ocjenjivati ustavnost osporenih pojedinačnih pravnih akata (presuda ili rješenja). Ne može ispitati jesu li primijenjeni zakoni suglasni s Ustavom ni je li primijenjeni podzakonski akt suglasan sa zakonima ili Ustavom. Njegova ocjena ograničena je na ispitivanje toga je li način na koji su sudovi protumačili i primijenili relevantno zakonodavstvo u skladu s Ustavom.

7. Ako Ustavni sud u postupku povodom pojedinačne ustavne tužbe posumnja da su primijenjeni zakoni nespojivi s Ustavom ili da je primijenjeni podzakonski akt nespojiv sa zakonima ili Ustavom, može pokrenuti postupak apstraktne ustavnosudske kontrole po službenoj dužnosti.

8. Ustavni sud imao je priliku ispitati odluku Vlade od 23. rujna 1999. godine u postupku apstraktne ustavnosudske kontrole (vidi stavke 9. - 11. presude). Međutim, u rješenju od 30. siječnja 2003. godine, taj sud je odlučio obustaviti taj postupak jer je zakon na kojem se temeljila Odluka Vlade u međuvremenu prestao važiti (vidi stavak 11. presude).

9. U tim okolnostima, može se smatrati da tvrdnja Ustavnog suda u njegovoj odluci od 16. ožujka 2006. godine (vidi stavak 36. presude) da Odluka Vlade nije u suprotnosti s člankom 48. stavkom 1. Ustava predstavlja tek *obiter dictum* kojim se samo ističu pravne posljedice za dotični predmet njegova ranijeg rješenja od 30. siječnja 2003. godine i kojim se precizira područje njegove nadležnosti u takvoj vrsti postupaka. Konkretno, u postupku koji se odnosi na pojedinačnu ustavnu tužbu, Ustavni sud ni u kojem slučaju nije mogao ispitati suglasnost Odluke Vlade s Ustavom ili mjerodavnim zakonima, a pogotovo to nije mogao učiniti nakon što je u svojem ranijem rješenju od 30. siječnja 2003. godine obustavio relevantni postupak apstraktne ustavnosudske kontrole.

10. Sljedeće činjenice nadalje ukazuju na to da je navedena tvrdnja doista predstavljala *obiter dictum* i da stoga nije mogla utjecati na ishod predmeta društva podnositelja zahtjeva:

– Ustavni sud nije ju ni spomenuo u svojim odlukama u vodećim predmetima u pogledu primjene pravila *exceptio illegalis* (vidi stavak 34. presude) na koje se odluke taj sud pozvao kad je odbio ustavnu tužbu društva podnositelja zahtjeva (vidi stavke 18. - 19. presude); i

– u svojoj presudi od 18. lipnja 2008. godine, donesenoj u predmetu društva podnositelja zahtjeva, Visoki trgovački sud, iako je prihvatio navedenu tvrdnju, izričito je naveo da se ne smatra vezanim tom tvrdnjom (vidi stavak 16. presude).

11. S obzirom na gore navedeno, nakon donošenja rješenja Ustavnog suda od 30. siječnja 2003. godine, jedini mogući način osporavanja Odluke Vlade bio je učiniti to neizravno, odnosno u parničnom postupku pred trgovačkim ili građanskim sudovima, pozivajući se na pravilo *exceptio illegalis*.

12. Međutim, kako je objašnjeno u presudi (vidi stavak 56.), činjenica da to pravno sredstvo koje je koristilo društvo podnositelj zahtjeva nije imalo nikakvog izgleda za uspjeh i da je stoga bilo nedjelotvorno nije bila utvrđena sve do 24. srpnja 2013. godine kad je odluka Ustavnog suda od 8. srpnja 2013. godine, koja je donesena u vodećem predmetu, objavljena u Narodnim novinama. To je bilo otprilike dva mjeseca prije nego što je isti sud 2. listopada 2013. godine donio odluku u predmetu društva podnositelja zahtjeva.

13. Slijedi da je, kako je Sud ispravno zaključio u stavku 59. presude, društvo podnositelj zahtjeva, podnijevši svoj zahtjev Sudu 20. prosinca 2013. godine, poštovalo pravilo o šest mjeseci bez obzira na to je li relevantan datum početka bio 24. srpnja 2013. godine, kada je odluka Ustavnog suda od 8. srpnja 2013. godine koja je donesena u vodećem predmetu objavljena u



Narodnim novinama (vidi stavke 34. i 55. ove presude), ili 10. listopada 2013. godine, kada je isti sud dostavio odluku od 2. listopada 2013. godine donesenu u predmetu društva podnositelja zahtjeva punomoćniku tog društva.

14. Nadalje, u potpunosti se slažem s obrazloženjem svojih uvažениh kolega sudaca Pejchala i Wojtyczeka u vezi s iscrpljivanjem pravnih sredstava i pravila o šest mjeseci izraženim u stavcima 4. i 5. njihova suglasnog mišljenja.

## ZAJEDNIČKO SUGLASNO MIŠLJENJE SUDACA WOJTYCZEKA I PEJCHALA

1. Gospodarska sloboda temeljno je ljudsko pravo koje je bitan element prava na zaštitu vlasništva sadržanog u članku 1. Protokola br. 1 (vidi suprotstavljeno mišljenje suca Wojtyczeka priloženo presudi u predmetu *Könyv-Tár Kft i drugi protiv Mađarske*, br. 21623/13, 16. listopada 2018.; usporedi i stajalište koje je Sud izrazio u presudi u predmetu *Doğan i drugi protiv Turske*, br. 8803/02 i 14 drugih predmeta, stavak 139. *in fine*, ECHR 2004-VI (izvadci): „svi ti gospodarski resursi i prihod koji su podnositelji zahtjeva iz njih ostvarivali mogu se smatrati „vlasništvom“ u smislu članka 1.“).

Gospodarska sloboda zaštićena je pravom EU-a (članak 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima) i većinom ustava visokih ugovornih stranaka. Ustavne odredbe kojima se štiti gospodarska sloboda konkretno postoje u Albaniji (članak 11.), Andori (članak 28.), Armeniji (članak 59.), Austriji (članak 6. zakona *Staatsgrundgesetz* iz 1867. godine), Azerbajdžanu (članak 59.), Bugarskoj (članak 19.), Hrvatskoj (članak 49.), Cipru (članak 25.), Češkoj Republici (članak 26. Povelje o temeljnim pravima i slobodama), Danskoj (članak 74.), Estoniji (stavak 31.), Finskoj (članak 18.), Gruziji (članak 6.), Mađarskoj (članak XII.), Irskoj (članak 45. stavak 3.), Italiji (članak 41.), Lihtenštajnu (članak 36.), Litvi (članak 46.), Luksemburgu (članak II. stavak 11. točka 6.), Malti (članci 18. - 21.), Crnoj Gori (članak 59.), Poljskoj (članak 20.), Portugalu (članak 61.), Rumunjskoj (članak 45.), Rusiji (članak 34.), San Marinu (članak 10.), Slovačkoj (članak 35. stavak 1.), Sloveniji (članak 74.), Španjolskoj (članak 38.), Švedskoj (članak 17.), Švicarskoj (članak 27.), Turskoj (članak 49.) i Ukrajini (članak 42.). U nekim državama ustavna zaštita slobode poduzetništva proizlazi iz sudske prakse ustavnog suda. To je slučaj, *inter alia*, u Francuskoj (odluka Ustavnog vijeća, br. 81-132 DC, 16. siječnja 1982.) i Njemačkoj (presuda Saveznog ustavnog suda, 8. veljače 1972., *Steinmetz Wettbewerb*, BVerfGE 32, 31.; zajedničko tumačenje članka 2., 12. i 14. Temelnog zakona). U svim visokim ugovornim strankama gospodarska sloboda zaštićena je redovnim zakonodavstvom.

Ovaj kratki pregled pokazuje da postoji europski konsenzus o tome da bi gospodarsku slobodu trebalo djelotvorno zaštititi kao bitan element društvenog poretka. Tržišno gospodarstvo, koje se temelji na gospodarskoj slobodi i privatnom poduzetništvu, jedini je gospodarski sustav spojiv s Konvencijom.

Mogućnost zaštite gospodarske slobode člankom 1. Protokola br. 1 dugo je bila nedovoljno iskorištena i od strane potencijalnih podnositelja zahtjeva i od strane Suda. Ovaj predmet predstavlja važan korak prema razvoju

učinkovitije zaštite gospodarske slobode i prema pretvaranju Konvencije u međunarodni instrument koji pogoduje poduzetništvu i koji pridonosi boljitku kao jednom od preduvjeta za djelotvorno ostvarivanje svih ostalih ljudskih prava, a posebice socijalnih prava. Prema našem mišljenju, Sud je trebao otići korak dalje i izrijeком priznati gospodarsku slobodu kao temeljno ljudsko pravo zaštićeno člankom 1. Protokola br. 1. Da bi se to učinilo, nije nužno pozivati se na takozvani argument „živog instrumenta“, dovoljno je pozvati se na tekst te odredbe.

2. U uvodnim izjavama Konvencije upućuje se na ideal „istinske političke demokracije“, a članak 3. Protokola br. 1 jamči pravo glasovanja na izborima za zakonodavna tijela i određivanje – putem izbora – zakonodavne politike. U istinskoj političkoj demokraciji, pravo građana na određivanje politike obuhvaća gospodarsku i socijalnu politiku. Ljudi posebice imaju pravo odrediti precizan opseg socijalne dimenzije tržišnog gospodarstva.

U sudskoj praksi Suda, kad se naglašava ovlast države da slobodno regulira gospodarska i socijalna pitanja, u obzir se uzimaju prava sadržana u članku 3. Protokola br. 1, a da se ne spominje ta odredba. Tako je, primjerice, u presudi u predmetu *James i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (21. veljače 1986., stavak 46., Serija A br. 98) Sud izrazio sljedeće mišljenje:

„Utvrdivši da je prirodno da bi sloboda procjene kojom zakonodavna vlast raspolaže pri provedbi socijalne i gospodarske politike trebala biti široka, Sud će poštovati prosudbu zakonodavne vlasti o tome što je ‘u javnom interesu’, osim ako ta prosudba nije očigledno bez razumne osnove.“

Doista, u gospodarskim i socijalnim pitanjima, kao i u društvenim pitanjima, Sud bi trebao biti posebno oprezan i pokazati poštovanje prema odabiru naroda. Međutim, regulatorna sloboda dana nacionalnim parlamentima nije neograničena i općenito, svako miješanje u vlasništvo i konkretno u gospodarsku slobodu, trebalo bi biti u skladu s načelima koja proizlaze iz Konvencije i, *inter alia*, s načelima zakonitosti (vidi, primjerice, *Vistiņš i Perepjolkins protiv Latvije* [VV], br. 71243/01, stavak 95., 25. listopada 2012.) i razmjernosti (vidi, primjerice, *Gáll protiv Mađarske*, br. 49570/11, stavak 41., 25. lipnja 2013.: „mora postojati razuman odnos razmjernosti između korištenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti“). Pri primjeni načela samoograničavanja, Sud se ne može suzdržati od osiguravanja djelotvorne zaštite temeljnih sloboda zaštićenih člankom 1. Protokola br. 1 od prekomjernih ograničenja. Cilj mehanizma Konvencije je uspostaviti odgovarajuću ravnotežu između prava građana na političko sudjelovanje i ostalih prava zaštićenih Konvencijom i njenim protokolima (vidi suprotstavljeno mišljenje suca Wojtyczeka priloženo presudi u predmetu *Firth i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 47784/09 i devet drugih predmeta, 12. kolovoza 2014.). Prema našem mišljenju, da bi se postigla ta ravnoteža, potrebno je pojačati postojeće standarde preispitivanja na temelju članka 1. Protokola br. 1 i revidirati test „očigledno bez razumne

osnove“, koji može dovesti do gotovo neosporive pretpostavke spojivosti svakog miješanja u vlasništvo s Konvencijom.

3. Istodobno, nitko ne može dovesti u pitanje činjenicu da banke danas obavljaju funkcije koje su bitne za gospodarsku djelatnost i da države snose odgovornost za donošenje pravnog okvira koji osigurava razvoj i stabilnost privatnog bankarskog sektora i pravičnu ravnotežu između različitih suprotstavljenih privatnih i javnih interesa o kojima je riječ. Na temelju članka 1. Protokola br. 1, kako se tumači u ovom mišljenju, težina javnih interesa može opravdati – u tržišnom gospodarstvu – dalekosežnu intervenciju države u funkcioniranje banaka ako to okolnosti zahtijevaju. Štoviše, poduzetnici moraju imati na umu da neuspjeh na tržištu može značiti da će zasigurno izgubiti svoju imovinu.

4. Prvo pitanje koje se otvara u ovom predmetu pitanje je iscrpljenosti pravnih sredstava i poštovanja roka od šest mjeseci za podnošenje zahtjeva Sudu. Smatramo da je potrebno ponoviti sljedeća stajališta koja je izrazio Sud. U predmetu *Lopes de Sousa Fernandes protiv Portugala* ([VV], br. 56080/13, stavak 134., 19. prosinca 2017.) Sud je naveo:

„Na početku Sud naglašava da utvrđivanje predstavlja li domaći postupak djelotvorno pravno sredstvo u smislu članka 35. stavka 1., koje podnositelj zahtjeva mora iscrpiti i koje bi se stoga trebalo uzeti u obzir u svrhu izračuna roka od šest mjeseci, ovisi o brojnim čimbenicima, posebice o prigovoru podnositelja zahtjeva, opsegu obveza države na temelju te određene odredbe Konvencije, dostupnim pravnim sredstvima u tuženoj državi i konkretnim okolnostima predmeta.“

U predmetu *Vučković i drugi protiv Srbije* (br. 17153/11 i 29 drugih predmeta, stavci 74. - 76., 25. ožujka 2014.) Sud je pojasnio:

„Da bi bilo djelotvorno, pravno sredstvo mora moći izravno ispraviti pobijano stanje stvari i mora pružiti razumne izgleda za uspjeh (vidi *Balogh protiv Mađarske*, br. 47940/99, stavak 30., 20. srpnja 2004., i *Sejdovic protiv Italije* [VV], br. 56581/00, stavak 46., ECHR 2006-II). Međutim, postojanje samo sumnje u izgleda za uspjeh određenog pravnog sredstva koje nije očigledno uzaludno nije dovoljan razlog za neiscrpljivanje tog domaćeg pravnog sredstva (vidi gore citirani predmet *Akdivar i drugi*, stavak 71., i *Scoppola protiv Italije* (br. 2) [VV], br. 10249/03, stavak 70., 17. rujna 2009.). ... Sud je, međutim, često isticao i potrebu primjene pravila o iscrpljenosti s određenim stupnjem fleksibilnosti i bez pretjeranog formalizma (vidi *Ringeisen protiv Austrije*, 16. srpnja 1971., stavak 89., Serija A br. 13, i gore citirani predmet *Akdivar i drugi*, stavak 69.)...“

Štoviše, „djelotvornost“ pravnog sredstva u smislu članka 13. ne ovisi o sigurnosti povoljnog ishoda za podnositelja zahtjeva (*Kudła protiv Poljske* [VV], br. 30210/96, stavak 157., ECHR 2000-XI i tamo citirani predmeti). U presudi u predmetu *Červenka protiv Češke Republike* (br. 62507/12, stavak 121., 13. listopada 2016.), Sud je izrazio sljedeće stajalište o pitanju djelotvornosti pravnog sredstva:

„Sud napominje da nije od početka bilo jasno (vidi *Varnava i drugi protiv Turske* [VV], br. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 i 16073/90, stavak 157., ECHR 2009, s daljnjim referencama) da će u

predmetu podnositelja zahtjeva ustavne tužbe biti nedjelotvorne. Uzimajući u obzir i činjenicu da bi u [slučaju] sumnje u njegovu djelotvornost trebalo ispitati predmetno pravno sredstvo, Sud ne može kriviti podnositelja zahtjeva jer ga je pokušao iscrpiti.“

U predmetu *El-Masri protiv bivše jugoslavenske republike Makedonije* ([VV], br. 39630/09, stavak 141., ECHR 2012), Sud je potvrdio uspostavljeni pristup na sljedeći način:

„Sud smatra da se nije moglo opravdano pretpostaviti da je kaznena prijava, kad je uvedena u listopadu 2008., bila očito nedjelotvorno pravno sredstvo. Postojale su samo određene sumnje u njezinu djelotvornost, a podnositelj zahtjeva trebao ju je na temelju članka 35. stavka 1. Konvencije iskoristiti prije nego što podnese zahtjev Sudu. Bilo bi nerazumno očekivati da podnositelj zahtjeva podnese svoje prigovore Sudu prije nego što je njegov položaj, u vezi s tim pitanjem, konačno riješen na domaćoj razini u skladu s načelom supsidijarnosti, prema kojem je najbolje da se u najvećoj mogućoj mjeri činjenice predmeta istraže i pitanja riješe na domaćoj razini.“

Ako nedjelotvornost nekog pravnog sredstva nije jasno utvrđena, to bi se sredstvo trebalo iskoristiti u svrhu iscrpljivanja.

5. Za razumijevanje ovog predmeta važno je naglasiti da je u relevantno vrijeme u domaćem pravnom sustavu postojala visoka razina nesigurnosti u pogledu djelotvornosti različitih pravnih sredstava. Podnositelji zahtjeva izabrali su pravni put za koji se od početka, u relevantno vrijeme, nije moglo smatrati da ne pruža nikakve izgleda za uspjeh. Pitanje je li ustavna tužba djelotvorno pravno sredstvo postalo je jasno tek odlukama br. U-III-736/2005 i U-III/1706/2005, donesenim 8. srpnja 2013. i objavljenim u Narodnim novinama 24. odnosno 31. srpnja 2013. godine (vidi stavak 34.).

Ne možemo se složiti sa stajalištem da je odlukom br. U-III-3471/2003 od 16. ožujka 2006. godine (izloženom u stavku 36.) postalo jasno da bi ustavna tužba u ovom predmetu bila nedjelotvorna. Kao prvo, ta posljednja presuda donesena je u kontekstu tužbe koja se temeljila na različitoj pravnoj osnovi. Od podnositelja zahtjeva ne bi se trebalo zahtijevati da predviđaju izgleda za uspjeh pravnog sredstva na temelju presuda i odluka koje se odnose na zahtjeve u kojima se poziva na različite pravne odredbe, čak i ako određena ustavna pitanja mogu biti zajednička svim takvim predmetima. Kao drugo, u pravnom sustavu u kojem se ne pridržava načela *stare decisis* ili se ne priznaje obvezatna snaga presedana, uvijek postoji određena razina nesigurnosti u pogledu toga hoće li se slijediti prva presuda ili odluka o nekom pravnom pitanju. Konkretno, sud koji zasjeda u drugom sastavu može različito tumačiti relevantne pravne odredbe. Podnositelje zahtjeva treba poticati da se izjasne na temelju Konvencije kako bi pokušali pokrenuti promjene u domaćoj sudskoj praksi, osobito u državama u kojima je Konvencija izravno primjenjiva. U tom kontekstu potrebno je napomenuti da, općenito, domaći sudovi u Europi razvijaju stavove koji su povoljni za djelotvorno ostvarivanje prava iz Konvencije i Sud bi to trebao uzeti u obzir pri ocjenjivanju pitanja jesu li podnositelji zahtjeva trebali iscrpiti određena pravna sredstva (usporedi djelomično suprotstavljeno mišljenje suca Wojtyczeka priloženo presudi u predmetu *Camelia Bogdan protiv Rumunjske*, br. 36889/18,

20. listopada 2020. (nije konačna)). Kao treće, ishodi predmeta mogu ovisiti o kvaliteti podnesaka. Stranka koja uvjerljivo iznese novi predmet može postići drugačiji ishod. Kao četvrto, ovdje nije važno bi li Ustavni sud ispitao suštinu predmeta podnositelja zahtjeva, već bi li eventualno ukidanje pravomoćne presude od strane tog domaćeg suda moglo rezultirati ispitivanjem suštine prigovora od strane bilo kojeg domaćeg suda.

U takvim bi okolnostima bilo teško kriviti podnositelje zahtjeva što ranije nisu podnijeli zahtjev. Da je podnesen prije srpnja 2013., do ispitivanja ustavne tužbe, bio bi proglašen preuranjenim. Istodobno, tužene države ne bi trebale iskorištavati nesigurnosti povezane s domaćim pravnim sredstvima kako bi ishodile odbacivanje zahtjeva jer su podneseni izvan roka od šest mjeseci.

6. U ovom predmetu, vijeće je odlučilo da se neće baviti pitanjem je li nacionalizacija banke kao takva bila spojiva s člankom 1. Protokola br. 1 (stavak 87.). Smatramo da bi bilo bolje da je to pitanje izričito adresirao, odnosno da se Sud njime bavio. Na temelju članka 1. Protokola br. 1, kako se tumači u sudskoj praksi Suda, ako se domaće vlasti miješaju u pravo na zaštitu vlasništva, trebale bi posebno poštovati načelo razmjernosti (kako je već spomenuto) i opravdati to miješanje. I na temelju Konvencije i na temelju domaćeg prava (vidi stavak 25.), nacionalizacija bi se trebala smatrati krajnjom mjerom (usporedi i standarde navedene naknadno u Direktivi 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava te o izmjeni Direktive Vijeća 82/891/EEZ i direktiva 2001/24/EZ, 2002/47/EZ, 2004/25/EZ, 2005/56/EZ, 2007/36/EZ, 2011/35/EU, 2012/30/EU i 2013/36/EU te uredbi (EU) br. 1093/2010 i (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća, konkretno, uvodnu izjavu 13. i članak 32.; nužno je naglasiti da u relevantno vrijeme Hrvatska nije bila članica Europske unije).

Domaće vlasti su iznijele brojna činjenična utvrđenja u vezi s financijskom situacijom banke u trenutku nacionalizacije. Nema sumnje da se njezino financijsko stanje značajno pogoršalo i da se suočavala s ozbiljnim poteškoćama. Čini se da su bili ispunjeni uvjeti utvrđeni domaćim zakonodavstvom za postupak sanacije i restrukturiranja. Međutim, pitanje je li banka trebala biti nacionalizirana druga je stvar. Potrebno je napomenuti da nekoliko ključnih problema povezanih s tim pitanjem nije riješeno u domaćem postupku. Konkretno, vlasti nisu ispitale jesu li na raspolaganju bila sredstva koja su manje restriktivna od nacionalizacije. Nisu precizno procijenile stvarnu razinu rizika od nesolventnosti. Nisu razmotrile mogući razvoj stanja banke, uzimajući u obzir njezine stvarne mogućnosti za naplatu neizvjesnih dugovanja i razvoj drugih djelatnosti kojima bi ostvarivala dobit. Bez zauzimanja čvrstog stava o pitanju je li osporeno miješanje bilo objektivno opravdano, mora se zaključiti da razlozi koje su domaće vlasti navele kako bi opravdale nacionalizaciju banke nisu dovoljni. Sud je trebao utvrditi povredu članka 1. Protokola br. 1 i iz tog razloga.

Pri ocjeni objektivne nužnosti miješanja, važno je napomenuti da sva četiri vještačenja koja je odredio Ustavni sud, za potrebe postupka koji se pred njim vodio, pokazuju da je miješanje bilo nerazmjerno (vidi stavak 10.). Stavovi i tvrdnje koje su iznijeli domaći vještaci nisu pobijeni nijednom tvrdnjom niti dokazom koje je Vlada iznijela pred ovim Sudom. Stoga postoje snažne naznake da osporene mjere nisu bile objektivno opravdane. Prema sudskoj praksi Suda, ako vlasti ne opravdaju miješanje u neko pravo iz Konvencije, Sud može utvrditi da je to miješanje nerazmjerno (vidi, primjerice, *Association Rhino i drugi protiv Švicarske*, br. 48848/07, stavak 65., 11. listopada 2011.; *Biblijski centar Čuvaške Republike protiv Rusije*, br. 33203/08, stavak 58., 12. lipnja 2014.; *Mozer protiv Republike Moldavije i Rusije* [VV], br. 11138/10, stavci 193. - 199., 23. veljače 2016.; *Biržietis protiv Litve*, br. 49304/09, stavak 58., 14. lipnja 2016.; *Antonov i drugi protiv Republike Moldavije i Rusije*, br. 315/10, 1153/10, 1158/10, stavak 90., 2. srpnja 2019.; i *P.T. protiv Republike Moldavije*, br. 1122/12, stavci 29. - 33., 26. svibnja 2020.). Međutim, mora se priznati da na temelju dokaza koji su podneseni Sudu u ovom predmetu nije moguće utvrditi sve relevantne činjenične elemente, a time ni donijeti konačne zaključke u tom pogledu.

## ZAJEDNIČKO SUPROTSTAVLJENO MIŠLJENJE SUTKINJE KOSKELO I SUCA EICKEA

1. Nažalost, ne možemo se složiti sa zaključcima koje je donijela većina u ovom predmetu. Iz razloga objašnjenih u nastavku, čvrsto smatramo da je prigovor društva podnositelja zahtjeva nedopušten na temelju članka 35. stavka 1. jer nije iscrpilo domaća pravna sredstva i/ili jer je prigovor podnesen nepravovremeno. Budući da su zaključci većine o osnovanosti ovog prigovora, i na temelju članka 6. stavka 1. i na temelju članka 1. Protokola br. 1, usko povezani s pristupom većine pitanju dopuštenosti, glasovali smo i protiv utvrđenja povrede članka 6. stavka 1. i članka 1. Protokola br. 1 u pogledu osnovanosti.

2. Štoviše, smatramo da stajalište koje je zauzela većina predstavlja razlog za ozbiljnu zabrinutost zbog potencijalno širih posljedica, posebice u pogledu mjera (često povijesnih) usmjerenih na restrukturiranje financijskih institucija ili drugih trgovačkih društava, osobito javnih, u slučaju njihove nesolventnosti ili sličnih kriznih situacija.

### *Je li društvo podnositelj zahtjeva imalo status žrtve*

3. Razmatrajući pitanje tko se može smatrati „žrtvom“ u smislu članka 34. Konvencije, u posebnom kontekstu pitanja koja se odnose na trgovačka društva, te stoga tko ima pravo podnijeti prigovor pred njim, Sud je dosljedno priznavao potrebu za jasnim razlikovanjem prava društva (kao zasebne „pravne osobe“) i prava njegovih dioničara. Samo društvo koje ima pravnu osobnost i djeluje preko svojih nadležnih upravljačkih tijela može poduzimati radnje u vezi s korporativnim pitanjima (vidi *Olczak protiv Poljske* (odl.), br. 30417/96, stavak 59., ECHR 2002-X, i *Albert i drugi protiv Mađarske* [VV], br. 5294/14, stavci 126., 140. - 141., 7. srpnja 2020.). Prema tome, u pogledu mjera koje izravno utječu na društvo, status žrtve pred Sudom može zatražiti isključivo samo društvo. Sud je samo u određenim vrlo iznimnim situacijama prihvatio da dioničari mogu imati pravo podnijeti prigovor u ime društva (vidi gore citirani predmet *Albert i drugi*, stavci 139., 142. - 145.). Nasuprot tome, mogućnost da dioničar podnosi prigovore kao zaseban subjekt ograničena je na okolnosti u kojima su njegova prava koja je imao kao dioničar bila kao takva izravno pogođena, npr. kada su mjere kojima se prigovara bile izravno usmjerene na prava podnositelja zahtjeva koja je imao kao dioničar i kada su, prema tome, izravno pogođena prava samog podnositelja zahtjeva zaštićena na temelju članka 1. Protokola br. 1 (vidi gore citirani predmet *Olczak*, stavak 58., i gore citirani predmet *Albert i drugi*, stavci 126. - 127.).

4. Vrijedi napomenuti da u kontekstu mjera koje su potrebne zbog nesolventnosti ili slične financijske krize koja pogađa neko trgovačko društvo često nastaje posebna situacija. Napokon, takve mjere prvenstveno se odnose



i usmjerene su na samo trgovačko društvo, a ne na njegove dioničare. Svrha je takvih mjera i postupaka u pravnom smislu, ili provesti likvidaciju društva kako bi se namirili njegovi vjerovnici ili preustrojavanje društva kako bi mu se omogućilo da prevlada financijske poteškoće i nastavi s poslovanjem u skladu s načelom „trajnosti poslovanja“. U takvoj će situaciji dioničari, neizbježno (iako neizravno), biti pogođeni takvim mjerama jer se, primjenom temeljnih značajki prava trgovačkih društava, nastali gubici temeljnog kapitala moraju u konačnici pripisati imateljima dionica; kao najniže rangirani dionici morat će pretrpjeti neizbježne posljedice financijskog neuspjeha društva, preuzimajući tako rizik svojstven njihovom ulaganju.

5. U tom kontekstu, ocjena statusa žrtve zahtijeva pažljivo promišljanje. Kada se neko društvo likvidira, njegov prestanak automatski povlači za sobom poništavanje njegovih dionica i dioničkih udjela. Ta mjera nije izravno usmjerena na dioničare, ali njezin učinak na njih pravna je posljedica mjere poduzete u odnosu na društvo kao poslovnog subjekta dužnika. Iako društvo mora imati pravo osporiti pokretanje i ishod takvog postupka i prigovoriti mu, ne bi bilo spojivo s ekonomskim i pravnim osnovama takve situacije tretirati dioničare kao da imaju status žrtve, omogućujući im podnošenje prigovora Sudu kao zasebnih subjekta u vezi poništavanja njihovih dionica kao neizbježnog rezultata prestanka rada samog društva; pri čemu je jedina iznimka situacija kada oni mogu zahtijevati preostalu vrijednost koja je dospjela za naplatu njima kao dioničarima (no ta je situacija neuobičajena).

6. Drugačija je situacija kada se banka restrukturira sanacijom, pri čemu poništavanje dionica i prava dioničara nije automatska posljedica prestanka rada društva, već mjera donesena kao nužan element kapitalnog restrukturiranja društva. Pokretanje postupka restrukturiranja, naravno, i dalje je mjera koja se odnosi i usmjerena je na društvo te stoga može biti podložna osporavanju samo od strane samog društva, a ne dioničara. Međutim, opravdano je dioničare tretirati kao da imaju status žrtve u mjeri u kojoj sanacija uključuje aspekte (i samo u pogledu tih aspekata) koji se izravno odnose i utječu na njihova prava koja imaju kao dioničari, iako su ti aspekti dio paketa mjera usmjerenih na preustrojavanje financijske situacije i kapitalne strukture društva.

7. Ovaj predmet spada u tu potonju kategoriju. Ipak, stavkom VII. Odluke Vlade od 23. rujna 1999. godine (vidi stavak 8.) o restrukturiranju i dokapitalizaciji banke, izričito je predviđeno da se „[d]anom objave ove Odluke povlače ... i poništavaju dosadašnje dionice Banke“, a ta je odluka jasno i izravno utjecala na prava dioničara – čak i ako ukupna mjera nije prvenstveno bila usmjerena na njihova prava. Kako se jasno navodi u presudi, u stavku 37., upravo su taj aspekt Odluke Vlade i činjenica da su „na temelju [te] Odluke ... [društvu podnositelju zahtjeva] oduzete dionice bez opravdanog razloga ili naknade“ predstavljali osnovu za njegov prigovor pred Sudom. Prema tome, slažemo se da u konkretnim okolnostima ovog predmeta društvo podnositelj zahtjeva ima status žrtve na temelju članka 34.

Konvencije i Sud je, prema tome, nadležan *ratione personae* primiti i razmotriti prigovor koji mu je podnesen.

8. Podrazumijeva se da ovaj zaključak u odnosu na *locus standi* ni na koji način ne umanjuje materijalno načelo da se gubici temeljnog kapitala moraju pripisati imateljima dionica. Zaštita prava koja proizlaze iz Konvencije ne bi opravdala pružanje podrške moralnom hazardu koji bi inače nastao. Gubitke bi trebali snositi oni koji ih s pravom trebaju snositi, a Konvencija ne bi smjela to sprječavati.

*Iscrpljenost domaćih pravnih sredstava i poštovanje pravila o šest mjeseci*

9. Ovaj bismo dio htjeli započeti sljedećim zapažanjima u vezi s kontekstom ovog prigovora.

10. Prigovor društva podnositelja zahtjeva proizlazi iz činjenice da su Odlukom Vlade od 23. rujna 1999. godine o sanaciji i restrukturiranju Croatia banke sve dionice koje su imali dioničari banke bile „povučene i poništene“ (vidi stavak 8. presude). Posebne značajke ovog predmeta odražavaju se i u činjenici da je, kako je većina napomenula u stavku 48. presude, ključna tvrdnja na koju se pozvalo društvo podnositelj zahtjeva da je „banka ispunjavala sve svoje obveze i da sanacija stoga nije bila potrebna“. Očito društvo podnositelj zahtjeva, kao i neki drugi dotični ulagači, nisu smatrali da postoje stvarni gubici kapitala koje je potrebno pokriti i koje bi trebali apsorbirati oni kao dioničari.

11. Kao pitanje načela očito je da je takav navod, kojim se osporava financijsko stanje banke, a time i temeljna činjenična osnova za mjere poduzete za njezino restrukturiranje, navod koji prvenstveno nadležna tijela banke trebaju iznijeti u ime institucije u cjelini. Ta su tijela dužna djelovati u najboljem interesu banke, a time i u kolektivnom interesu njezinih dioničara, što bi obično uključivalo dužnost suprotstavljanja svakoj nezakonitoj i neopravdanoj radnji poduzetoj protiv banke i dužnost osporavanja takve radnje. U slučaju nedjelovanja tih nadležnih tijela, dioničari bi morali iskoristiti pravna sredstva protiv članova tih tijela.

12. U ovom slučaju, tijela banke nisu poduzela nikakve radnje kako bi osporila Odluku Hrvatske narodne banke od 23. veljače 1999. godine o imenovanju privremenog upravitelja (vidi stavak 6.) ili Odluku Vlade od 23. rujna o mjerama sanacije i restrukturiranja. Čak i ako je odluka od 23. veljače 1999. godine podrazumijevala prijenos ovlasti upravnih tijela banke na upravitelja, obično takav čin ne bi trebao moći spriječiti tijela banke da poduzmu sudske radnje radi osporavanja zakonitosti mjere. Međutim, ako je doista bio slučaj da su nadležna tijela banke također bila lišena bilo kakvog prava da poduzmu radnje protiv mjera određenih Odlukom od 23. veljače 1999. i/ ili Odlukom od 23. rujna 1999., moglo se otvoriti pitanje jesu li i na koji način dioničari mogli intervenirati i poduzeti radnje umjesto

tijela banke radi obrane njezinih prava i interesa. Iz presude (stavci 9. - 12.) jasno je da su neki dioničari (osim društva podnositelja zahtjeva) doista pokrenuli postupak za osporavanje zakonitosti i ustavnosti Odluke Vlade od 23. rujna 1999. godine pred Ustavnim sudom i da nije utvrđeno da je njihov prijedlog nedopušten zbog nedostatka aktivne legitimacije (*locus standi*). Taj je postupak obustavljen iz drugih razloga.

13. U svakom slučaju, ključno je napomenuti da je, kako tvrdi samo društvo podnositelj zahtjeva (vidi stavak 37.), poništavanje njegovih dionica, zajedno s dionicama svih ostalih dioničara, bilo izravni rezultat Odluke Vlade od 23. rujna 1999. godine. Prema tome, bilo koje pravno sredstvo koje bi moglo biti djelotvorno u smislu članka 35. stavka 1. (kao i, u biti, članka 6. stavka 1. i/ili članka 1. Protokola br. 1) moralo bi biti podneseno za zaštitu od te odluke, prvenstveno podnošenjem tužbe (a) protiv donositelja odluke odgovornog za predmetnu Odluku (odnosno Vlade Republike Hrvatske) i (b) usmjerene na poništavanje te odluke u cijelosti ili djelomično i/ili podnošenjem tužbe za naknadu štete protiv države zbog određivanja navodno nezakonite ili neustavne mjere. Ako je takvo pravno sredstvo bilo dostupno, ali nije bilo iskorišteno, nastaje problem neiscrpljenosti domaćih pravnih sredstava od strane podnositelja zahtjeva. Ako, s druge strane, nije bilo dostupno takvo pravno sredstvo, javlja se problem nepoštovanja pravila o šest mjeseci, koje je Sud dužan primijeniti čak i ako tužena Vlada nije iznijela taj prigovor.

14. U tom kontekstu, podsjetili bismo na ključna načela ustaljene sudske prakse Suda o tim pitanjima. Pretpostavke sadržane u članku 35. stavku 1. u pogledu iscrpljenja domaćih pravnih sredstava i roka od šest mjeseci međusobno su usko povezane. U pravilu šestomjesečni rok teče od datuma donošenja pravomoćne odluke u postupku iscrpljenja domaćih pravnih sredstava. Međutim, prilikom primjene te odredbe Sud će uzeti u obzir samo domaća pravna sredstva koja su uobičajena i djelotvorna. Prema tome, podnositelj ne može produljiti strogi šestomjesečni rok koji nameće Konvencija pokušavajući podnijeti pogrešne ili neprikladne zahtjeve koji ne mogu ponuditi djelotvornu zadovoljštinu za prigovor izjavljen na temelju Konvencije. Iz toga proizlazi da, ako podnositelj zahtjeva iskoristi neko pravno sredstvo koje je od početka osuđeno na neuspjeh, donošenje odluke o tom pravnom sredstvu ne može se uzeti u obzir za izračun šestomjesečnog roka (vidi, među brojnim drugim izvorima prava, *Lekić protiv Slovenije* [VV], br. 36480/07, stavak 112., 11. prosinca 2018.). Nadalje, ako na domaćoj razini nije dostupno nikakvo djelotvorno pravno sredstvo, taj rok teče od datuma čina ili mjera koji su predmet prigovora ili od datuma saznanja za taj čin ili za njegov utjecaj ili štetno djelovanje na podnositelja zahtjeva (vidi, među brojnim drugim izvorima prava, *Jeronovičs protiv Latvije*, br. 547/02, stavak 75., 1. prosinca 2009.).

15. Međutim, u ovom predmetu društvo podnositelj zahtjeva nije prvotno nastojalo podnijeti tužbu protiv relevantnog donositelja odluke. Naprotiv,

prva tužba koju je podnijelo bila je tužba pred trgovačkim sudovima protiv banke i DAB-a (Državne agencije za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka), odnosno protiv sadržaja Odluke od 23. rujna 1999. godine i protiv agencije koja je tom odlukom upućena financirati dokapitalizaciju banke i time je postala imatelj novih dionica koje su trebale biti izdane na temelju te odluke. Čini se da je u toj tužbi društvo podnositelj zahtjeva zatražilo da se donese: (a) deklarativna presuda kojom se „potvrđuje“ da je društvo podnositelj zahtjeva i dalje imatelj udjela dionica u banci koji mu je pripadao prije Odluke od 23. rujna 1999. godine; (b) nalog da DAB „prenese“ odgovarajući broj dionica iz svog portfelja na društvo podnositelja zahtjeva; i (c) nalog da banka upiše društvo podnositelja zahtjeva kao imatelja tih dionica (vidi stavak 13. presude). Drugim riječima, društvo podnositelj zahtjeva pokušalo je ishoditi presudu na temelju koje bi banka i DAB bili dužni „poništiti“ učinke Odluke od 23. rujna 1999. godine, koja je pak ostala na snazi i koju trgovački sudovi nisu bili nadležni ukinuti.

16. Prema našem mišljenju, moralo je biti jasno od samog početka da je pribjegavanje takvoj tužbi osuđeno na neuspjeh. Kao prvo, dionice su poništene Odlukom Vlade od 23. rujna 1999. godine, koja ni u jednoj fazi nije bila poništena niti je inače utvrđeno da je nezakonita ili neustavna, pa je stoga i dalje proizvodila pravne učinke. Kao drugo, bilo bi nespojivo s temeljnim načelima koja se odnose na javna trgovačka društva da banka „obnovi“ dionice poništene navedenom Odlukom. Društvo ne može izdavati nove dionice ako ne dobije odgovarajuću gotovinsku uplatu u svoj temeljni kapital. U suprotnom bi došlo ili do fiktivnog povećanja nominalnog iznosa kapitala ili smanjivanja vrijednosti svih postojećih dionica. Isto tako, nije se moglo predvidjeti da će građanski/trgovački sudovi naložiti ili moći naložiti „prijenos“ dionica s jednog dioničara, DAB-a, koji je, na temelju mjere koja je i dalje pravno važeća, stekao pravo vlasništva nad tim dionicama, u korist osobe (društva podnositelja zahtjeva) čije su dionice poništene tom istom mjerom. Prema našem mišljenju, upotrijebljeno pravno sredstvo nije bilo i nije moglo biti djelotvorno. Nepravilnost tog sredstva toliko je očita da, čak i uzimajući u obzir činjenicu da se ovdje bavimo pravnim sustavom koji nije naš vlastiti, ne možemo vidjeti razuman izgovor za odgađanje podnošenja prigovora pred ovim Sudom izvan roka od šest mjeseci predviđenog u članku 35. stavku 1. pozivanjem na pokretanje takvih postupaka.

17. Nadalje, napominjemo da je odlukom donesenom 16. ožujka 2006. i objavljenom u Narodnim novinama 19. travnja 2006., Ustavni sud – u kontekstu postupka koji je pokrenuo drugi bivši dioničar banke – potvrdio da je Odluka od 23. rujna 1999. godine, kojom su povučene sve stare dionice, ulazila u opseg ovlasti utvrđenih važećim zakonom i nije bila u suprotnosti s mjerodavnim ustavnim odredbama (vidi stavak 36. presude). Kako je prethodno navedeno, smatramo da je prvotno upotrijebljeno pravno sredstvo očito bilo uzaludno od samog početka. Međutim i u svakom slučaju, najkasnije je objavom te odluke Ustavnog suda moralo postati jasno da

društvo podnositelj zahtjeva ne može očekivati ni da bi; (a) Visoki trgovački sud, u kontekstu postupka povodom žalbe (vidi stavak 16. presude), mogao preispitati pitanje zakonitosti ili ustavnosti Odluke od 23. rujna 1999. godine; ni da bi (b) njegova vlastita ustavna tužba podnesena 14. listopada 2008. godine (vidi stavak 17.), više od devet godina nakon Odluke Vlade i više od dvije godine nakon odluke Ustavnog suda kojom se potvrđuje ustavnost Odluke Vlade, dovela do promjene zauzetog stajališta. Prema tome, čak i pretpostavljajući da društvo podnositelj zahtjeva nije moglo od samog početka shvatiti da nijedno pravno sredstvo ne bi bilo djelotvorno bez prethodnog poništenja Odluke od 23. rujna 1999. godine ili pak podrednog utvrđenja da je Odluka neustavna ili inače nezakonita, to je moralo postati jasno najkasnije u trenutku objave navedene odluke Ustavnog suda (usporedi predmet *Edwards protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (odl.), br. 46477/99, 7. lipnja 2001.).

18. Prema tome, naš je zaključak da, čak i s najtolerantnijeg gledišta, ne postoji način da se zaobiđe činjenica da društvo podnositelj zahtjeva nije ispunilo pretpostavke članka 35. stavka 1. Konvencije. Zahtjev je stoga očito nedopušten.

#### *Zaključne primjedbe i razlozi za zabrinutost*

19. Croatia banka, javno trgovačko društvo, spašeno je mjerama koje su poduzele državne vlasti prije više od 20 godina. Takva se spašavanja poduzimaju kako bi se zaštitili deponenti koji su svoja sredstva povjerali banci i kako bi se spriječile štetne sistemske posljedice u financijskom sustavu koje općenitije proizlaze iz propasti banke.

20. Podrazumijeva se da se čak i u takvom kontekstu moraju uspostaviti odgovarajuće postupovne mjere zaštite kako bi se osiguralo da se ovlasti povjerene nadležnim vlastima ne mogu zloupotrijebiti i da dionici na koje negativno utječe izvršavanje tih ovlasti imaju na raspolaganju odgovarajuća sredstva za pristup sudskoj kontroli i zaštiti. Međutim, u takvim situacijama i vrijeme i pravna sigurnost itekako su bitni. Čini se da je jasno da su, u vrijeme kada su poduzete mjere restrukturiranja u odnosu na Croatia banku, postojali određeni nedostaci u hrvatskom pravnom okviru, koji posebice uključuju dostupnost pravovremenih i djelotvornih pravnih sredstava i pristup tim sredstvima (vidi osobito stavke 83. - 84. presude). To je pak nedvojbeno pridonijelo situaciji u kojoj su neki od izvornih dioničara pokušali pribjeći „zamjenskim“ pravnim sredstvima koja, međutim, nisu imali nikakvih izgleda za uspjeh. Ipak i u svakom slučaju, poanta je da se povijesni temeljni problemi ne mogu sada ispraviti presudom Suda kojom se rješavaju prigovori koji se temelje ne na biti temeljne odluke, već isključivo na pribjegavanju takvim uzaludnim „zamjenskim“ pravnim sredstvima.

21. Prethodno smo pisali o svojoj općoj zabrinutosti zbog učestale prakse Suda da preporučuje ponavljanje postupka (vidi naša pojedinačna suglasna mišljenja u predmetu *Romić i drugi protiv Hrvatske*, br. 22238/13 i šest

drugih predmeta, 14. svibnja 2020.). Međutim, naš je konkretan razlog za zabrinutost u ovom kontekstu da je primjena te prakse u ovom predmetu (vidi stavak 111.) osobito neprimjerena. Prema našem mišljenju, vrlo je problematično ako dioničari, koji će nužno prvi pretrpjeti gubitke propasti nekog društva, mogu prvo provesti godine (i to mnogo godina) vodeći domaće pravne postupke koji od samog početka nemaju stvarne izgleda za uspjeh, a zatim podnijeti svoje prigovore pred ovaj Sud, te nakon što prođe još više vremena, ishoditi utvrđenje (postupovne) povrede Konvencije, za koju se smatra da se jedino može ispraviti zahtjevom za ponavljanje istog (uzaludnog) postupka. Napokon, iako su ti postupci uvijek bili (i dokazano jesu) neprikladni za svoju namjenu, i premda je Ustavni sud Republike Hrvatske od tada konačno presudio o materijalnoj valjanosti Odluke Vlade od 23. rujna 1999. godine, čini se da preporuka ovog Suda ipak povećava mogućnost (ili u najmanju ruku očekivanje) da će restrukturiranje provedeno prije više od dva desetljeća sada biti dovedeno u pitanje i nekako „poništeno“ u korist izvornih dioničara. Takav scenarij temeljno narušava pravnu sigurnost na način koji smatramo posve neprihvatljivim.

22. Ishod je još problematičniji u mjeri u kojoj se takva mogućnost ili očekivanje stvoreno ovom presudom mogu tumačiti kao podrška scenariju u kojem dioničari na kraju ne bi snosili gubitke koje trebaju snositi ili kao implikacija da spašavanje banke treba uključivati i spašavanje njezinih dioničara. Prema našem mišljenju, svaki takav razvoj događaja bio bi u suprotnosti s dosadašnjim pristupom Suda i, u načelu, duboko pogrešan. Kao rezultat toga, Sud bi trebao učiniti sve što je u njegovoj moći da izbjegne takvu situaciju; nešto što nažalost neće uspjeti ako ova presuda postane konačna.

© 2021 Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava

*Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava provjerio je točnost prijevoda, te proveo lekturu i pravnu redakciju istoga.*